



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e de Ciências Sociais – FAJS

Mariane Koressawa Bezerra

O DIREITO AO TRABALHO DIGNO COMO INSTRUMENTO DE EMANCIPAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Brasília
2016

Mariane Koressawa Bezerra

O DIREITO AO TRABALHO DIGNO COMO INSTRUMENTO DE EMANCIPAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientadora: Ana Sylvia da Fonseca Pinto Coelho

Brasília
2016

À Maria, que tornou tudo possível.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por estar sempre ao meu lado, e por transformar minha vida em algo belo e extraordinário.

À Nossa Senhora, mãe amorosa e maior incentivadora deste trabalho.

Aos meus pais, que deram o melhor de si para o meu crescimento e felicidade.

À minha avó, que me ensinou tudo sobre o amor.

À professora Ana Sylvia, que com grande amizade e dedicação me auxiliou durante todas as etapas deste trabalho.

Aos professores Luis Fernando Cordeiro, Carlos Dias Levicoy, Luiz Patury Neto e Betina Silva, por todo o auxílio e incentivo a este trabalho.

Aos amigos Raissa, Gabriela Maria, Andréia e Guilherme, por todo o apoio.

“And having seen what I’ve seen – and given the chance – I feel it is my duty to say something.

In my nervousness for this speech and in my moments of doubt I’ve told myself firmly:

If not me, who?

If not now, when?”

Emma Watson

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a População em Situação de Rua sob a perspectiva do trabalho, levando-se em consideração as peculiaridades deste segmento populacional e, conseqüentemente, do trabalho desempenhado. Nesse sentido, são abordados os direitos fundamentais preconizados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho, a fim de que se demonstre o direito do trabalhador em situação de rua ao trabalho digno, devidamente tutelado pelo Estado e minimamente protegido pela respectiva legislação. Discute-se, ainda, acerca da formação da população de rua e sua luta por direitos, além de se delinear minuciosamente os tipos de trabalho por ela desenvolvidos – em sua maioria, informais – e os óbices encontrados para o emprego formal. Discorre-se também sobre os mercados de trabalho brasileiro, e suas mutações em razão do modelo econômico de capital, abordando-se a influência de fenômenos como a reestruturação produtiva, a globalização, o desemprego e as ideais de desenvolvimento/progresso para o surgimento do trabalho informal e da própria população em situação de rua. Por fim, são trazidas à discussão as políticas públicas como instrumentos utilizados pelo Estado para a efetivação dos direitos fundamentais, sendo aduzidas principalmente as referentes ao trabalho e geração de renda para as pessoas em situação de rua.

Palavras-Chave: População em Situação de Rua. Direitos Fundamentais. Trabalho Informal. Políticas Públicas.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|------------|--|
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| CLT | Consolidação das Leis do Trabalho |
| Centro POP | Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua |
| CONDEPE | Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana |
| LOAS | Lei Orgânica da Assistência Social |
| MDS | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| MNPR | Movimento Nacional da População de Rua |
| OAF | Organização do Auxílio Fraternal |
| PNAD | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – População em situação de rua, relações com o trabalho anterior e na situação de rua: Porto Alegre – 1995/1999, Belo Horizonte – 1998/2005, São Paulo – 2000/2003, Recife – 2004/2005 | 49 |
| Quadro 2 – Trabalhadores ocupados por grau de instrução (em %) | 68 |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 10 |
| 2 DIREITOS FUNDAMENTAIS..... | 13 |
| 2.1 Origem e Historicidade dos Direitos Fundamentais..... | 15 |
| 2.2 Direitos Fundamentais de 1ª e 2ª Geração..... | 18 |
| 2.3 O Direito Fundamental ao Trabalho..... | 21 |
| 3 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA..... | 26 |
| 3.1 Histórico da População em Situação de Rua..... | 27 |
| 3.2 O Trabalhador em Situação de Rua..... | 31 |
| 3.3 Óbices à contratação formal..... | 37 |
| 3.3.1 <i>Exclusão Social</i> | 40 |
| 4 TRABALHO INFORMAL E A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA..... | 42 |
| 4.1 O mercado de trabalho informal e a População em Situação de Rua..... | 43 |
| 5 POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 60 |
| 5.1 Política Nacional para a População em Situação de Rua..... | 63 |
| 5.2 Políticas Públicas para a População em Situação de Rua no Distrito Federal..... | 65 |
| 5.2.1 <i>Assistência Social</i> | 65 |
| 5.2.2 <i>Segurança Alimentar</i> | 66 |
| 5.2.3 <i>Saúde</i> | 66 |
| 5.2.4 <i>Acesso à Justiça</i> | 67 |
| 5.2.5 <i>Moradia</i> | 68 |
| 5.2.6 <i>Trabalho</i> | 68 |
| 5.2.6.1 <i>Programa + Autonomia</i> | 68 |
| 5.2.6.2 <i>PLANSEQ</i> | 69 |
| 5.2.6.3 <i>Programa Artesanato</i> | 69 |
| 5.2.6.4 <i>PLANTEQ</i> | 69 |
| 5.2.6.5 <i>QUALIFICOPA</i> | 70 |
| 5.2.6.6 <i>Programa PROSPERA</i> | 70 |
| 5.3 Crítica às Políticas Públicas de Emprego para a População em Situação de Rua..... | 70 |
| 5.3.1 <i>Geração de autônomos</i> | 70 |
| 5.3.2 <i>Escolaridade</i> | 71 |

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....76

REFERÊNCIAS.....78

ANEXO A.....82

ANEXO B.....83

ANEXO C.....84

ANEXO D.....85

1 INTRODUÇÃO

A População em Situação de Rua é fenômeno que diz respeito à uma massa populacional extremamente vasta e heterogênea, composta por pessoas de todas as idades – de crianças a idosos –, origens, culturas, e que se relacionam das mais diversas formas com o trabalho, os programas sociais, e a própria situação de rua.

Por serem cidadãos como quaisquer outros, possuem a prerrogativa de exigir – do Estado e dos particulares – o mínimo respeito e atenção aos seus direitos, principalmente os mais básicos que, infelizmente, são aqueles que mais lhes faltam. Não obstante, são sujeitos de direito, cujo amparo jurídico necessário e devido ao combate às mazelas que cotidianamente vivenciam sempre deixou a desejar.

De fato, os direitos fundamentais preconizados pela atual Constituição da República do Brasil – como o direito à moradia, à alimentação regular e de qualidade, à liberdade de ir e vir (e, assim, de frequentar e permanecer em locais públicos e estabelecimentos sem deles ser expulso ou excluído) e, ainda, o direito ao trabalho digno – são claramente ausentes na realidade das pessoas em situação de rua, razão pela qual é impossível não visualizar, na pessoa em situação de rua, a materialização evidente de uma afronta direta e literal às normas constitucionais brasileiras.

O trabalho para as pessoas em situação de rua, ainda que exercido majoritariamente dentro do âmbito da informalidade, é ainda fonte de realização pessoal e emancipação humana, devendo ser minimamente protegido e tutelado pelo Direito para que, sendo dignificado, assim também dignifique e emancipe o próprio trabalhador em situação de rua, cumprindo assim o mais essencial dentre os fundamentos da República do Brasil: a dignidade da pessoa humana.

Portanto, o tema abordado no presente trabalho é deveras significativo para o Direito brasileiro e, principalmente, para o Direito do Trabalho, pois que, ao passo em que tenta desmistificar a caricatura usual de “mendigo” que reveste o trabalhador de rua, se propõe a discorrer acerca da cidadania regulada – nomenclatura referente ao fato de que os direitos estão ao alcance unicamente dos formalmente empregados – e da concretização dos direitos fundamentais, por meio de políticas públicas.

As inúmeras dificuldades presentes no estudo da população em situação de rua para o presente trabalho residiram, ainda, na ausência de produção acadêmica acerca do tema, o que não demonstra outra característica senão o desinteresse da própria comunidade acadêmica – principalmente a de juristas – no tocante ao debate em prol dos direitos individuais e sociais da extensa parcela de cidadãos brasileiros em situação de rua.

O escopo do presente estudo foi, portanto, abordar o exercício do trabalho pelas pessoas que se encontram em situação de rua, elegendo o direito ao trabalho – sem, contudo, a intenção de menosprezar ou esgotar a importância dos demais direitos fundamentais – como o direito de elementar importância para a efetivação da dignidade da pessoa humana.

No primeiro capítulo, serão tratados os direitos fundamentais e sua força e destaque ante as demais normas do ordenamento jurídico, qualificando-os como normas constitucionais de diferenciada supremacia. Também será abordada a historicidade dos direitos fundamentais, dando-se maior atenção aos direitos de 1ª e 2ª gerações – direitos individuais e direitos sociais, respectivamente – a fim de se demonstrar sua relevância e fundamental importância para o ser humano, principalmente o direito fundamental ao trabalho digno, cuja existência deriva da interpretação das normas constitucionais.

O segundo capítulo versará sobre a população em situação de rua, seu surgimento e desenvolvimento como movimento social na busca por direitos. Serão tratados também o perfil desta população, explanando-se, inclusive, a respeito das relações que desenvolve com o trabalho, ou seja, quais os tipos de trabalho que desenvolve e os óbices encontrados para a contratação formal, como a ausência de documentação, de endereço residencial, e a própria pobreza como elemento gerador de preconceito e exclusão social.

O terceiro capítulo, por sua vez, explicitará acerca da informalidade no mercado de trabalho brasileiro e sua relação com o sistema econômico de capital e com a própria população em situação de rua. Serão abordadas as questões da cidadania regulada e da flexibilização dos direitos trabalhistas, além dos fenômenos da globalização, reestruturação produtiva e as ideias de desenvolvimento permeadas pelo capitalismo, demonstrando seu incentivo ao surgimento da informalidade e das pessoas em situação de rua, em razão do desemprego. Ainda,

pretende-se destacar o papel da legislação trabalhista como fonte ímpar para efetivação dos direitos sociais dentro do ordenamento jurídico brasileiro, apontando-se os riscos de se manter estes mesmos direitos apenas aos empregados celetistas.

Por fim, o quarto capítulo tratará das políticas públicas como meio de atuação do Estado na efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, principalmente da Política Nacional para a População em Situação de Rua e os projetos voltados à este segmento populacional do tocante ao trabalho e geração de renda, como o Programa + Autonomia, PLANSEQ, PLANTEQ, entre outros, que promovem cursos profissionalizantes e de artesanato. Por fim, é apontada uma breve crítica aos referidos programas, acerca da formação de autônomos e do requisito da escolaridade.

2 Direitos Fundamentais

Direitos Fundamentais são o conjunto de direitos que, positivados em determinada Constituição, versam sobre a pessoa humana, podendo ser eles reconhecidos de maneira expressa ou implicitamente na normativa constitucional (VIEIRA, 2006).

A necessidade de se proteger constitucionalmente os direitos da pessoa humana se justifica no fato de que, como preconiza José Afonso da Silva (2011, p. 178), estes são direitos que objetivam “uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas”, razão pela qual se denominam fundamentais:

“No qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados” (SILVA, J., 2011, p. 178).

Por serem encontrados na Constituição, são revestidos pela supremacia de que goza a Carta Magna, sendo, pois, dotados de superior força jurídica frente às demais normas do ordenamento (DIMOULIS; MARTINS, 2014).

A escolha de quais direitos são considerados indispensáveis para o ser humano varia conforme a sociedade, motivo pelo qual se pode dizer que os direitos fundamentais são também culturais (FERREIRA FILHO, 2003).

Uma maneira de exemplificar a face cultural dos direitos fundamentais é compararmos os direitos considerados fundamentais na cultura ocidental e na cultura islâmica, de tal maneira que nesta não se aceita, por exemplo, a igualdade entre homem e mulher, concepção repudiada nas culturas ocidentais (FERREIRA FILHO, 2003).

Eis a razão pela qual é possível concluir que os direitos fundamentais, tal qual são geralmente conhecidos, são fruto da cultura ocidental, não sendo estes necessariamente nativos em outras civilizações e culturas (FERREIRA FILHO, 2003).

Tal relativização é relevante pois demonstra a grande influência da sociedade na caracterização do que se considera essencial ao ser humano, motivo pelo qual se percebe outro aspecto dos direitos fundamentais: o político (VIEIRA, 2006).

Foi politicamente, em meio à lutas, guerras civis e revoluções, que os direitos humanos foram sendo construídos pela sociedade, que utilizava-se deste meio – o político – para conferir autoridade ao que pleiteava, estando as reivindicações por liberdade e igualdade sempre presentes em toda a historiografia dos direitos humanos (DIMOULIS; MARTINS, 2014; VIEIRA, 2006).

É neste sentido que se torna viável relacionar os direitos fundamentais ao ideal de justiça de um povo, vez que a luta social só pode ser entendida como a busca da justiça (VIEIRA, 2006).

Conclui-se, então, que pelo fato dos direitos fundamentais serem reflexo da sociedade que os elegeu é que se poder ter as mais diversas Constituições: umas que protegem mais os direitos de liberdade e propriedade, sendo vistas como mais liberais, outras que objetivam a maior concretização de igualdade material entre os indivíduos e, portanto, consideradas mais sociais, ou solidárias, entre outras (VIEIRA, 2006).

Não se deve pensar, no entanto, que o prestígio de que gozam os direitos fundamentais advenha unicamente do fato de estarem eles positivados constitucionalmente, pois, como já dito, a ideia que prevalece é que são os direitos da pessoa humana que legitimam e conferem finalidade à Constituição, de tal maneira que não passaria esta de mero arranjo político caso não se prestasse a garanti-los (FERREIRA FILHO, 2003).

É, pois, neste sentido que também se consegue definir o papel do Estado:

“[...] o Estado é uma realidade instrumental. É uma máquina concebida pelo constituinte para buscar a plena efetividade, a plena concretização dos princípios, dos objetivos e dos direitos fundamentais” (CLÉVE, 2003, p. 388).

É ele, portanto, o maior responsável pela prestação de obrigações referente aos direitos da pessoa humana, tornando-se o principal sujeito passivo das obrigações decorrentes dos direitos fundamentais (VIEIRA, 2006).

Reforça-se, por fim, a ideia de que os direitos fundamentais não são criados pelo Estado, e que “[...] este, sim, está à disposição dos direitos fundamentais para buscar a sua plena concretização. Os direitos fundamentais não são instrumento do Estado; este, sim, é instrumento dos direitos fundamentais” (CLÉVE, 2003, p. 392).

Tendo sido os direitos fundamentais brevemente contextualizados a partir das perspectivas estatal e constitucional, passa-se à análise de seu histórico e características atuais.

2.1 Origem e Historicidade dos Direitos Fundamentais

As primeiras ideias relacionadas ao que hoje se entende como direitos fundamentais nasceram na Antiguidade helênica, dentro de concepções jusnaturalistas, em que se defendia a existência de uma lei natural, nascida com o homem (e não fruto de sua deliberação), sendo pois suprema e capaz de prevalecer sobre qualquer legislador ou deliberações positivistas (FERREIRA FILHO, 2003).

Neste período, a lei natural ligava-se necessariamente com a ideia de direito, pois só era direito aquilo que gerasse justiça, de tal maneira que tanto o direito – como a lei natural – não eram passíveis de mutação em decorrência de lei (FERREIRA FILHO, 2003).

Posteriormente, filiou-se a lei natural à religião, mediante o entendimento de que esta era apenas reflexo da lei eterna, à qual o homem teria acesso por meio de sua razão, pois que se encontrava na própria natureza humana. (FERREIRA FILHO, 2003).

O responsável por esta interpretação foi São Tomás de Aquino que, ao afirmar que a lei positivada era apenas aquela que declarava os direitos, acabou por construir uma hierarquia de leis, no sentido de que colocou a lei natural acima de qualquer lei positivada, determinando que esta se submetia e só deveria ser respeitada enquanto de acordo com aquela (FERREIRA FILHO, 2003).

No entanto, este entendimento deu-se por abandonado quando – com Hugo Grócio – a lei natural deixou de ser vista em decorrência da filiação divina para começar a ser entendida como própria do ser humano, onde embora o homem permanecesse tendo acesso à ela por meio da razão, este acesso não era decorrente da ligação com Deus (FERREIRA FILHO, 2003).

Foi este último entendimento que serviu de base para as revoluções liberais posteriores, principalmente a Revolução Francesa de 1789, já que esta visão

laicizada do direito natural financiou pensadores como Thomas Hobbes, John Locke e Rousseau (FERREIRA FILHO, 2003).

Importante mencionar que todos estes pensadores apoiavam a existência de um estado de natureza que deveria ser abandonado em troca da tutela do Estado, sendo este, inicialmente, concebido como um instrumento capaz de proteger os homens (FERREIRA FILHO, 2003).

Estas teorias, como se sabe, traduzem a ideia do Pacto Social, em que os indivíduos abrem mão de uma série de direitos naturais para, em troca, receberem das mãos do Estado os direitos fundamentais (VIEIRA, 2006).

Neste primeiro momento, os direitos fundamentais advindos do pacto social são oponíveis ao Estado (Vieira, ano), e carregados ainda de forte jusnaturalismo, de tal maneira que as primeiras declarações de direitos – como a da Virgínia, em 1776, e a própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, na França, em 1789 –, correspondentes ao próprio pacto social, são apenas declaratórias de direitos, não os constituindo, pois estes permanecem vistos como derivados da natureza humana (FERREIRA FILHO, 2003).

É o que comenta Bonavides quando explica que os direitos expressos na declaração francesa eram “direitos naturais, inalienáveis e sagrados” (BONAVIDES, 2011, p. 562).

No entanto, deve-se considerar que – embora ainda apresentasse direitos considerados naturais do homem - a declaração de 1789 foi inovadora por trazer, de maneira escrita, uma nova ideia de constitucionalismo (Constituição é aquela que assegura direitos e separação de poderes) e por apresentar inigualável abordagem acerca da universalidade dos direitos da pessoa humana (FERREIRA FILHO, 2003; SALDANHA, 2014):

“A universalidade se manifestou pela primeira vez [...] por ensejo da célebre Declaração dos Direitos do Homem de 1789 [...] ao passo que [...] tinha por destinatário o gênero humano. Por isso mesmo, e pelas condições da época, foi a mais abstrata de todas as formulações solenes já feitas acerca da liberdade” (BONAVIDES, 2011, p. 562).

A relação entre direitos fundamentais e jusnaturalismo foi perdendo força em razão da própria ideia de pacto social, quando se percebeu que os direitos naturais não “combinavam” com o contexto jurídico assumido, no sentido de que eram

próprios de um estado de natureza que havia sido rejeitado em troca de uma nova situação social e jurídica do indivíduo (SALDANHA, 2014):

“O direito natural (como teoria dos direitos naturais) havia nutrido as reformulações constitucionais, mas aos poucos se punha o problema de serem, as “liberdades naturais”, algo estranho ao jurídico. [...] Sendo as liberdades naturais algo próprio do estado pré-social ou de “natureza”, o homem no estado social e político tem de ter outra espécie de liberdade, posta e entendida no e pelo ordenamento civil e político. [...] tornava-se precária a admissão de liberdades “naturais”, senão mesmo dos próprios direitos naturais” (SALDANHA, 2014, p. 190).

Superada a concepção jusnaturalista, os principais caracteres hoje atribuídos aos direitos fundamentais são a historicidade, inalienabilidade, imprescritibilidade e irrenunciabilidade (SILVA, J., 2011).

A inalienabilidade significa que estes direitos não podem ser transacionados pois não tem caráter patrimonial, ou seja, deles não se pode dispor. A irrenunciabilidade significa que não se pode renunciá-los, enquanto a imprescritibilidade remete à noção de que poderão ser sempre exigidos, ainda que não sejam exercidos constantemente (SILVA, J., 2011).

O principal é a historicidade pois, em contrapartida ao jusnaturalismo, demonstra que os direitos humanos são históricos como qualquer outro direito, tendo nascido com a revolução burguesa e evoluído ao longo da história (SILVA, J., 2011).

A historicidade dos direitos fundamentais também ajuda a entender o porquê de sua fundamentalidade, pois são os “dados e elementos históricos que nos permitem compreender por que alguns direitos surgiram e foram consagrados como fundamentais” (MARQUES, 2004, p. 152). Eis o reflexo do caráter político e cultural mencionado anteriormente.

É o motivo pelo qual, ainda, os direitos fundamentais foram didaticamente divididos em gerações, que tentam demonstrar o surgimento destes direitos conforme iam sendo construídos (MARQUES, 2004).

O número de gerações não é unânime entre os autores, tendo alguns que chegam a mencionar até uma quinta geração (BONAVIDES, 2011) mas, no entanto, é seguro afirmar que tradicionalmente pelo menos três gerações já encontram-se bem delineadas: direitos civis e políticos, que traduzem o valor da liberdade (1ª

geração), direitos econômicos, sociais e culturais, que trazem o valor da igualdade (2ª geração), e os direitos ao desenvolvimento, à paz, à livre determinação dos povos, que apresentam o valor da solidariedade (3ª geração) (GOTTI, 2005).

É comum o entendimento de que uma geração de direitos não excluiu ou superou a outra, mas pelo contrário, os direitos fundamentais foram sendo somados e complementados uns pelos outros, numa relação de reciprocidade (MARQUES, 2004).

Passa-se então, à descrição mais detalhada da 1ª e 2ª gerações de direitos fundamentais, pois sua historicidade é fundamental para a compreensão do objeto deste trabalho.

2.2 Direitos Fundamentais de 1ª e 2ª Geração

Como já brevemente mencionado, as primeiras declarações de direitos a passarem por um processo de constitucionalização foram a Declaração de Direitos do Povo da Virgínia, em 1776, a Constituição norte-americana, em 1787, e a Declaração francesa de 1789 (TAVARES, 2008 apud GOTTI, 2012).

A positivação destas declarações foi significativa pois representava, como assinalou Bobbio (1992), a transição da teoria à prática, ou, como preferiu dizer Bonavides, “a universalidade material e concreta, em substituição da universalidade abstrata e, de certo modo, metafísica daqueles direitos, contida no jusnaturalismo do século XVIII” (GOTTI, 2012; BONAVIDES, 2011, p. 563).

Assim, os primeiros direitos a fazerem parte das Constituições foram os direitos de liberdade: o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, entre outros (GOTTI, 2012).

Estes direitos eram fruto do pensamento liberal-burguês pós-Revolução Francesa, e objetivavam consagrar a individualidade e erradicar, de uma vez por todas, a experiência medieval, que havia sido marcada pela ideia de que os indivíduos somente eram sujeitos de direitos mediante critérios de nascimento e/ou propriedade (MARQUES, 2004).

A primeira geração caracterizou-se, portanto, por direitos oponíveis ao Estado, que deveriam defender o indivíduo das investidas arbitrárias dos Poderes Públicos (GOTTI, 2012).

A defesa em relação ao Estado se exprimiu através de sua abstenção, ou seja, sua atuação deveria ser de cunho negativo, no sentido de que não se esperava – nem se exigia – que o Estado construísse ou modificasse a sociedade, ainda que minimamente. Seu único papel seria proteger as liberdades individuais que eram conquistadas naquele momento, e manter a ordem pública (GOTTI, 2012).

Importante ressaltar que no pensamento burguês havia sim a proteção da igualdade entre os indivíduos, mas esta era apenas formal (ou seja, na lei), a fim de eliminar qualquer distinção legal baseada em critérios de nascimento, status social, entre outros que, antes presente na época medieval, havia impedido a burguesia de ascender economicamente e socialmente (SARLET, 2006, apud GOTTI, 2012).

Não se deve, entretanto, confundir-se quanto à liberdade defendida pela burguesia pois, como descreve Bonavides (2001), esta liberdade era somente a que lhe interessava, vez que manteve somente para si o direito ao voto, e que privava as demais classes sociais de condições materiais que permitissem sua participação – por vias democráticas – na formação da vontade do Estado, de tal maneira que não conseguiam transpor as restrições ao voto (BONAVIDES, 2001).

É desta maneira que a burguesia “fechava os olhos” para as tensões sociais que surgiam devido à situação de miséria e de exclusão política e social do proletariado decorrentes da industrialização (GOTTI, 2012).

A liberdade, então, permaneceu ilusória para muitos, e a desigualdade contra a qual se lutou anteriormente (frente ao Estado) se manteve na vida privada, como sabiamente descreveu Jean Rivero ao salientar que “escapar da arbitrariedade do Estado para cair sob a dominação dos poderes privados seria apenas mudar de servidão” (RIVERO, 1984, p. 673 apud BRANCO, 2002, p. 2).

Este momento é bem delineado por Bonavides (2001, p. 59):

“A liberdade [...] conduziu a graves e irreprimíveis situações de arbítrio. Expunha, no domínio econômico, os fracos à sanha dos poderosos [...] evidencia, com a liberdade do contrato, a desumana espoliação do trabalho, o doloroso emprego de métodos brutais de exploração econômica, a que nem a servidão medieval se poderia, com justiça, equiparar” (BONAVIDES, 2001, p. 59).

Ora, pode-se afirmar então que a burguesia, sob o discurso de lutar pelas reivindicações de todas as classes, na verdade tinha como objetivo apenas guardar todos os privilégios para si, “legalizando” – se é que se pode assim dizer – um regime de desigualdades pautadas, principalmente, nas relações laborais (GOTTI, 2012).

É neste contexto que surge a necessidade de igualdade material entre os indivíduos – e não somente a igualdade formal, dada pela lei – e nascem, assim, os direitos sociais, a segunda geração de direitos fundamentais (GOTTI, 2012).

Os Direitos Sociais refletiram, inicialmente, a percepção de que sem a igualdade material (igualdade de condições), de nada serviria o ideal de liberdade defendido pela primeira geração, não passando ele de “mera formalidade”, pois somente a igualdade fática geraria oportunidades iguais para todos e liberdade social (GOTTI, 2012).

Assim como os direitos de primeira geração apresentaram suas declarações, os direitos sociais foram primeiramente tratados na Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, em 1918, na República Soviética Russa, e as primeiras Constituições a abordá-los foram a Constituição Mexicana, de 1917, a Constituição alemã de Weimar, em 1919, e a Constituição Espanhola, de 1931 (GOTTI, 2012).

O papel do Estado sofreu completa reviravolta uma vez que se reconheceu que os direitos sociais só se efetivam por meio de políticas públicas, ou seja, de ação governamental, motivo pelo qual o Estado agora deveria ser fortalecido e não apequenado, ser intervencionista e não de participação negativa, e garantir os meios para a concretização dos direitos que então surgiam (GOTTI, 2012).

Os direitos sociais deveriam garantir o direito à prestações de caráter social do Estado, como assistência social, saúde, educação, trabalho, entre outros, a fim de igualar materialmente as pessoas e garantir, finalmente, a democracia (GOTTI, 2012).

Dentre os direitos sociais será frisado, a seguir, o direito fundamental ao trabalho pois – em meio aos vários direitos das pessoas em situação de rua atualmente negligenciados – é ele um dos que melhor promoveria a inclusão social deste segmento populacional em razão de seu papel dignificador da pessoa humana.

2.3 O Direito Fundamental ao Trabalho

É no rol dos direitos fundamentais de segunda geração que se encontra, como já mencionado, o direito ao trabalho, que inicialmente foi garantido a fim de se desconstituir a ideia de que o trabalho poderia ser equiparado e reduzido à simples mercadoria, que se sujeita à lei da oferta e da procura no mercado (GOTTI, 2012).

O problema de transformar o trabalho em algo utilitário era que isso violava os direitos da pessoa humana pois desprestigiava o próprio trabalhador e sua dignidade, vez que passava este a ser visto como um instrumento de trabalho assim como instrumentalizado estava o ofício (trabalho). Perdia-se, desta maneira, o caráter social do trabalho e da própria condição humana do obreiro, além – consequentemente – do direito ao trabalho digno (DELGADO, G., 2012).

O modelo capitalista, vigente deste aquela época, já sofria críticas em razão da desigualdade social que gerava. Era, pois, sustentado pelo trabalho e, mais especificamente, o emprego, que colocava-se na base de toda a organização social e econômica então vigentes (DELGADO, M., 2006).

O primado do trabalho no capitalismo gerou a centralidade do trabalho na vida do homem, pois o definia como indivíduo e como membro familiar e social. Ainda, lhe dava poderes para influenciar e participar da vida social e da economia, motivo pelo qual foi um grande incentivador e assegurador da democracia (DELGADO, M., 2006).

O trabalho retira da margem os que, nas sociedades excludentes de antes do século XIX, eram destituídos de riquezas, garantindo um mínimo de poder social à grande massa populacional que só possuía o trabalho como meio emancipador, daí a “falácia de se instituir Democracia sem um correspondente sistema econômico-social valorizador do trabalho humano” (DELGADO, M., 2006, p. 29).

A empoderamento do homem por meio do trabalho e, logo, a dignidade que daí provém, se dá também porque é por meio do trabalho que o indivíduo se insere no mercado de trabalho e, consequentemente, tem acesso aos bens necessários para a sua sobrevivência. Na lógica da concorrência gerada pelo modelo capitalista, em que toda a produção se volta para o mercado, os que nele não se inserem estão

à margem da sociedade, pois a concorrência traduz-se em processo de seleção somente dos mais competentes ou fortes (SUNG, 2009; SILVA, M., 2009).

Ora, garantir os meios para subsistência do homem é garantir-lhe a vida, sendo este o bem maior da pessoa humana. Portanto, não há meios para que o homem garanta sua subsistência a não ser pelo trabalho, que deve ser honesto, digno e remunerado, assegurando-se, conseqüentemente, uma vida digna para o trabalhador e para toda a comunidade (FERRARI, 2002).

O trabalho sendo, pois, remunerado, permite que a pessoa tenha acesso aos bens e serviços de que necessita. Eis o significado ético e antropológico do trabalho e, logo, do dinheiro, que definem e condicionam o homem em sua relação com os demais:

“No se puede concebir el acceso a la educación, a la vivienda y a la alimentación sin el recurso al dinero. Por eso, el derecho al trabajo justamente remunerado es la clave de la “cuestión social”¹ (PABLO, 1993, p.94).

Assim sendo, é cristalino o entendimento de que o direito ao trabalho é direito que decorre do próprio direito à vida e que pode, assim sendo, ser concebido como tão natural e imperioso quanto a necessidade de viver (FERRARI, 2002).

Daí o porquê definir o trabalho como direito fundamental, já que ele – transcendendo uma perspectiva meramente produtiva ou econômica – assegura o direito à vida por meio do acesso aos meios de subsistência, e faz nascer, no homem, uma identidade pessoal pois passa este a se reconhecer como indivíduo e, assim, como sujeito de direitos merecedor da tutela e proteção do Estado (DELGADO, G., 2012).

Gera ainda, por fim, uma identidade social, responsável pela inserção da pessoa que, reconhecida pela própria comunidade, pode nela desempenhar um papel, uma função, sentindo-se útil e capaz de participar da vida em comum (DELGADO, G., 2012).

A Constituição Federal de 1988 definiu, em seu Capítulo II, Título II, os direitos sociais no Brasil. Eis a redação do artigo 6º:

¹ "Não se pode conceber o acesso à educação, à habitação e à alimentação sem recorrer ao dinheiro. Portanto, o direito ao trabalho justamente remunerado é a chave para a "questão social " (PABLO, ano apud fonte, ano, p. 94).

“São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

No entanto, nem artigo 6º, assim como o artigo 7º (responsável por definir os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais), trataram de definir expressamente o direito ao trabalho. Este, portanto, é depreendido da interpretação conjugada do artigo 1º, inciso IV, que declara que a República Federativa do Brasil tem como um dos fundamentos os valores sociais do trabalho, com o artigo 170 que definiu que a ordem econômica brasileira funda-se na valorização do trabalho, e o artigo 193, que define que a ordem social baseia-se no primado do trabalho (SILVA, J., 2011).

Desta forma, consegue-se reconhecer o direito social ao trabalho como condição para se efetivar a existência digna (finalidade da ordem econômica) e, em última instância, a dignidade da pessoa humana, como prevê o artigo 1º, inciso III, da CF/88, fundamento da República Federativa do Brasil (SILVA, J., 2011).

O direito social ao trabalho previsto pela Constituição de 1988 envolve o direito à livre escolha de uma profissão, e de formação para tal, assim como o direito à relação de emprego (artigo 7º, I) por meio da garantia de emprego, que traduz-se no direito de o trabalhador manter sua relação de emprego (continuidade da relação de emprego) em vista das dispensas arbitrárias do empregador (SILVA, J., 2011).

Embora trabalhador seja, como apregoa Carlos Henrique Bezerra Leite (1996, p. 27), em sentido amplo, “toda pessoa física que utiliza sua energia física, mental ou intelectual em proveito próprio ou alheio, visando a um resultado determinado, econômico ou não”, e que, em razão disto, chegue-se à conclusão de que nem todo trabalhador seja empregado, a interpretação constitucional dada pelo nobre doutrinador é de que, à luz do nosso ordenamento constitucional, apenas os empregados são destinatários dos direitos previstos no artigo 7º, da CF/88 (LEITE, 1997).

Tal interpretação advém da corrente doutrinária restritiva, que defere somente ao trabalhador subordinado a proteção conferida pelo Direito do Trabalho (KELLER, 2011).

Parece mais lógica, no entanto, dentro da perspectiva dos direitos fundamentais sociais, a corrente ampliativa, que entende que todos os

trabalhadores, subordinados ou não, são destinatários dos direitos tutelados pelo Direito do Trabalho (KELLER, 2011).

Pode-se inclusive dissertar sobre a impossibilidade de interpretação diversa da corrente ampliativa vez que, como mencionado, o direito ao trabalho – por proteger a dignidade da pessoa humana e, ainda, a democracia – não pode ser restringido apenas aos que trabalhem de maneira subordinada, em um vínculo de emprego, sob pena de se adotar mecanismo que limite e deprecie o caráter social deste direito (KELLER, 2011).

Segundo Keller (2011), não resta, por fim, qualquer dúvida de que deve ser esta a interpretação conferida ao direito ao trabalho prevista na CF/88, ainda mais depois da alteração do artigo 114, trazida pela Emenda Constitucional nº 45, ensejando o entendimento de que os sujeitos ativos do direito ao trabalho, na normativa brasileira, são todos os trabalhadores (KELLER, 2011).

Os sujeitos passivos são, conseqüentemente, o Estado e os particulares. O Estado, por meio do Legislativo, tem a obrigação de fazer normas que promovam o pleno emprego, além de abster-se de normas contrárias à promoção do trabalho digno. Já o Executivo tem por responsabilidade a criação de políticas públicas que fomentem condições dignas de trabalho. E finalmente, o Judiciário deve tutelar o direito ao trabalho, por meio de prestação jurisdicional eficaz (KELLER, 2011).

Como se percebe, então, o direito ao trabalho previsto pela Constituição Federal busca alcançar o pleno emprego e condições dignas de trabalho para todos os trabalhadores (KELLER, 2011).

Um trabalho digno significa um trabalho minimamente protegido, tutelado. Na opinião de Gabriela Delgado (2012), a existência de um direito fundamental gera a necessidade de também existir um dever fundamental de proteção à este direito. Ora, se o Direito se propõe a regular certo direito, deve ter mecanismos para tutelar sua proteção.

Eis a razão para se privilegiar a condição do homem enquanto trabalhador, ao invés de limitar-se apenas à uma interpretação que sugere a proteção somente do

trabalho enquanto bem da vida economicamente tutelado, mas que pouco se interessa pelo fato de ser o obreiro uma pessoa humana (DELGADO, G., 2012).

Enfim, é possível concluir que o trabalho, sendo pois gerador da dignidade da pessoa humana, vez que fonte de subsistência e valor individual e social do indivíduo, é protegido pela normativa constitucional brasileira de tal modo que o Direito e, portanto, o Estado, se veem vinculados à obrigação de garantir meios à efetivação do trabalho digno à todo e qualquer trabalhador.

Tendo-se analisado os direitos fundamentais e sua constitucionalidade, historicidade e, principalmente, o direito fundamental ao trabalho como direito social, digno da mínima proteção jurídica, passa-se à análise da População em Situação de Rua sob a perspectiva do trabalho, objeto do presente estudo, vez que este segmento populacional – conforme os dados da pesquisa realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no ano de 2008² – é majoritariamente composto por trabalhadores. É o que se delineará a seguir.

² Os dados da pesquisa mencionada, por serem referentes ao ano de 2008, podem apresentar discrepâncias com a atual realidade das pessoas de rua. Entretanto, não existem outros estudos de mesma magnitude e abrangência da referida pesquisa que sejam mais recentes, motivo pelo qual foi ela ainda utilizada no presente trabalho para fins de dados.

3 População em Situação de Rua

O conceito de População em Situação de Rua advém do Decreto nº 7.053/2009, em seu artigo 1º, § único:

“Art. 1º Fica instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a ser implementada de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos previstos neste Decreto.

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória”. (BRASIL, 2009).

A definição, embora abarque as características mais comumente encontradas nestas pessoas, não deixa de fazer referência à sua heterogeneidade, ou seja, ela é composta por pessoas de diversas origens, raças, etnias, sexo, idade, herança cultural, perfil socioeconômico, escolaridade, relação com o trabalho, entre outros, sendo, portanto, bastante diversificada (SILVA, M., 2009).

Assim, devido à diversidade de características, que impedem que esta população possa ser traduzida “em um único grupo ou categoria profissional” (SILVA, M., 2009, p.123), é que se faz mister – com base no Decreto 7.053/2009 - explicitar as mais marcantes: a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, e a inexistência de moradia convencional regular e utilização da rua para moradia permanente ou temporária.

Pode-se entender pobreza por diversos conceitos. No entanto, o mais comum é utilizar o termo para indicar insuficiência de renda, definindo-se a pessoa pobre como aquela que possui renda abaixo do mínimo necessário para a obtenção dos recursos necessários para a sobrevivência (CAMARGO NETO, 2013).

Segundo a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua realizada pelo MDS, os níveis de renda destas pessoas são baixos, em que a maioria (52,6%) recebia entre R\$ 20,00 e R\$ 80,00 semanais (BRASIL, 2008).

Já o rompimento com os vínculos familiares é característica predominante, de tal maneira que quase totalidade destas pessoas, embora tenham referências

familiares, permanecem por conta própria nas ruas, sendo bastante reduzido o número de famílias em situação de rua (SILVA, M., 2009).

Quanto à inexistência de moradia convencional regular e utilização da rua para moradia permanente ou temporária, esta população é marcada pelo uso de espaços públicos como praças, ruas, marquises, baixos de viadutos, prédios abandonados, ou ainda albergues para fins de moradia e pernoite, vez que não possuem moradia convencional regular (SILVA, M., 2009).

3.1 Histórico da População em Situação de Rua

Os estudos no que se refere ao início do surgimento de pessoas morando nas ruas é escasso. No entanto, é possível dizer que a população em situação de rua seja advinda do fenômeno social chamado pauperismo (SILVA, M., 2009).

Para Marx (1988 apud SILVA, M., 2009), o sistema feudal funcionava por meio da repartição de terras ao maior número de camponeses. Como se sabe, tais camponeses laboravam em suas respectivas terras, e possuíam a permissão do senhor feudal para nelas residir e retirar para si parte do que era produzido.

Com o advento da sociedade pré-industrial, tais camponeses foram “expropriados” destas terras, precisando ser inseridos na dinâmica de acumulação primitiva do capital para, por meio do trabalho assalariado, poderem sobreviver (MARX, 1988 apud SILVA, M., 2009).

Soma-se ao ocorrido, ainda, os violentos saques aos bens da Igreja Católica no referido período, que foram – além de roubados – privatizados, vendidos ou apresentados à autoridades. Ocorre que eram em tais terras que as pessoas pobres podiam também trabalhar e participar do dízimo. Assim sendo, a perda nos inúmeros bens da igreja naquele período gerou o desamparo de muitos camponeses (MARX, 1988 apud SILVA, M., 2009).

Surgiu então o pauperismo, ou seja, fenômeno referente às pessoas que, expulsas do campo, não conseguiram se incorporar ao trabalho urbano, no final do século XVIII. Como resultado, a adoção de uma legislação rígida por toda a Europa

Ocidental contra o que se denominou “vadiagem”³ foi responsável para, com o amparo do Estado, forçar os antigos camponeses a aceitarem empregos de baixos salários (SILVA, M., 2009).

De fato, principalmente na Inglaterra, diversas políticas públicas foram adotadas a fim de que os pobres camponeses não migrassem para os centros urbanos, abarrotando-os, não somente em razão das estruturas dos governos locais, mas também para evitar a concentração de grande contingente de pessoas morando nas ruas (BURSZTYN, 2000).

É o que discorre Marcel BursztyN (2000), em referência à Europa do século XVII:

“As ruas eram locais de sobrevivência. Muitos ofícios eram desempenhados em áreas públicas. E era ali que se expressavam as condições de privação. Findo o sistema servil, já não interessava a preservação, por parte dos velhos senhores, das classes despossuídas. Cada um teria de buscar se sustento no novo mundo do mercado. E não havia trabalho para todos, nem habitação, nem comida. Muitos trabalhavam e viviam no meio da rua” (BURSZTYN, 2000, p. 19).

Pode-se dizer, assim, que foram as condições mencionadas que deram início ao fenômeno do pauperismo, hoje vinculado ao que se denomina População em Situação de Rua (SILVA, M., 2009).

Passado largo período sem significativas produções acadêmicas acerca da população em situação de rua e mantida a escassa quantidade de documentos ou estudos sobre o tema, é possível citar a pesquisa da autora Marilene Cabello Di Flora, no ano de 1987, referente à população de rua no Brasil, especificamente no estado de São Paulo, em que – pelo período de 60 dias – foram entrevistadas pessoas denominadas pela autora como “trecheiros”, ou seja, a “pessoa que não tem residência fixa, mobiliza-se constantemente [...], reproduz-se frequentemente através de esmola e do assistencialismo. Raramente trabalha [...]” (DI FLORA, 1987, P. 96).

Na referida pesquisa, a autora identificou as pessoas de rua como mendigos, ou seja, pessoas que viviam principalmente de esmolas, embora estivessem presentes o assistencialismo, a caridade e auxílio familiar (DI FLORA, 1987).

³ O termo pode ser concebido como “a falta de uma meio visível de sustento além da falta de residência” (SNOW; ANDERSON, 1998, p. 30 apud SILVA, M., 2009, p. 95).

Os dados colhidos por Di Flora apontavam que, à época, as pessoas de rua advinham em sua maioria do campo, e almejavam oportunidades de emprego neste mesmo âmbito. Eram, ainda, pessoas majoritariamente do sexo masculino e de baixa escolaridade, em que 52,5% dos entrevistados foram identificados como analfabetos, e apenas 2,5% haviam chegado até a 7ª série do ensino fundamental (DI FLORA, 1987).

Acerca da mendicância, discorre a autora que tal prática representa brusca ruptura com o mundo do trabalho, ao passo em que se centraliza na vida do trecheiro, vez que todos os seus esforços diários são voltados à sobrevivência por meio da referida prática. Menciona, ainda, a presença de “trabalho marginal”, embora firmemente analise a figura do mendigo como oposta à de trabalhador. Por fim, Di Flora enquadra o mendigo de rua na figura do camponês expulso do campo e excluído do trabalho formal urbano em razão de seu analfabetismo e ausência de especialização profissional (DI FLORA, 1987).

No entanto, a despeito da referida pesquisa, a população em situação de rua só começou a se destacar no Brasil a partir da década de 1990, quando vários acontecimentos foram responsáveis por dar maior visibilidade a este segmento populacional, de tal maneira que nunca havia ficado tão evidente a necessidade de atenção e proteção especiais às pessoas de rua (BRASIL, 2013).

O primeiro acontecimento foi o Fórum Nacional de Estudos sobre População de Rua, no ano de 1993. Posteriormente, ocorreu o Grito dos Excluídos, em 1995, juntamente com Seminários Nacionais e o 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. Cita-se, também, a 1ª Marcha do Povo da Rua, no ano de 2001 (BRASIL, 2013).

Depois, instituiu-se a Lei Federal 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - na qual a assistência social foi definida como direito do cidadão e obrigação do Estado, abrangendo, portanto, a população de rua. Depois, quando aprovada a Política Nacional de Assistência Social, em 2004, designou-se à Proteção Social Especial o atendimento à população em situação de rua (BRASIL, 2013).

Ainda em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) celebrou o Convênio de Cooperação Técnico-Científica e Financeira com a

organização não governamental do Auxílio-Fraterno (OAF/SP), a fim de fortalecer o Movimento Nacional da População de Rua (BRASIL, 2013).

Ainda no ano de 2004, a chacina em São Paulo contra 15 moradores de rua, tendo resultado na morte de 7 moradores, foi um dos eventos que contribuiu para a maior visibilidade da população de rua. Este acontecimento foi singular pois, a partir daquele momento, passou-se a exigir do Estado uma postura mais atuante, no sentido de proteção e políticas públicas voltadas para esta população (BRASIL, 2013).

Como consequência, no ano de 2005 nasce o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), apoiado pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (BRASIL, 2013).

A partir do I Encontro Nacional da População em Situação de Rua⁴, no qual a população de rua foi convidada à participar, passou a ser delineada a Política Nacional para a População em Situação de Rua, acompanhada da significativa alteração da LOAS, na qual a assistência social tornou-se responsável pelo atendimento especializado das pessoas em situação de rua (BRASIL, 2013).

Para Maria Carolina Tiraboschi Ferro (2012 apud BRASIL, 2013), sobre o maior destaque à População em Situação de Rua:

A partir de 2005, por intermédio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), inicia-se um processo sem precedentes na história do Estado brasileiro de discussão sobre o fenômeno social das pessoas em situação de rua. Igualmente, de forma também inédita, o Governo Federal promove várias iniciativas que possibilitaram a participação da sociedade civil na discussão e formulação de políticas públicas destinadas a essa população. Esta mudança aponta para um projeto político não apenas diferente, mas antagônico ao que vinha sendo praticado historicamente pelo Estado. Um projeto no qual, pela primeira vez, a inclusão dos – invisíveis – torna-se importante (BRASIL, 2013, p.18).

A partir de então, destacaram-se as pastorais e movimentos sociais da população de rua, que empenharam-se mais significativamente em suas

⁴ O I Encontro Nacional da População em Situação de Rua, realizado no ano de 2006, contou com a participação de representantes da União, Estados, Municípios e do DF, além da próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da sociedade civil, e de movimentos sociais e organizações não-governamentais atuantes com o segmento população de rua (BRASIL, 2006).

reinvidicações e ações afirmativas para a inclusão da população de rua (BRASIL, 2013).

Em Abril de 2008, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em cooperação com a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), divulgou os dados da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, realizada no período de agosto de 2007 à março de 2008, que tinha como objetivo avaliar este segmento populacional a fim de fornecer ao MDS subsídios para a formulação de políticas públicas (BRASIL, 2008).

Em 2009, realizado o II Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua, instituiu-se o Decreto n. 7053/2009, finalizando-se a Política Nacional para a População em Situação de Rua (BRASIL, 2013).

Como se percebe, a População em Situação de Rua percorreu um longo caminho até seu reconhecimento perante o Estado e à sociedade. Esta caminhada, no entanto, ainda está incompleta. Eis a razão de ainda ser necessária a discussão sobre o tema, ainda mais pela questão do trabalho, que será abordada a seguir.

3.2 O Trabalhador em Situação de Rua

A pesquisa realizada pelo MDS em abril de 2008, já citada anteriormente, identificou, ao analisar 71 cidades brasileiras, 31.922 pessoas em situação de rua, número que representava 0,061% da população destas cidades. Resumidamente, a população em situação de rua, na época, era predominantemente masculina (82%), em que mais da metade das pessoas (52%) estava na faixa etária dos 25 aos 44 anos (porém, só foram entrevistadas pessoas a partir de 18 anos). A população era, ainda, majoritariamente negra, (somando-se os pretos e pardos), e com baixos níveis de renda (BRASIL, 2008).

Grande parcela (79,6%) desta população realizava ao menos uma refeição por dia, sendo que 27,4% comprava comida com o próprio dinheiro. No entanto, 19% destas pessoas não conseguia se alimentar todos os dias (ou seja, alimentar-se pelo menos uma vez ao dia). Ainda, parcela majoritária dos entrevistados dormia na rua (69,6%), enquanto outra dormia em albergues (22,1%), sendo que pequena parcela alternava entre a rua e albergues para pernoitar (8,3%) (BRASIL, 2008).

Dentre os resultados, o mais chamativo – e objeto do presente estudo - é que 70,9% das pessoas entrevistadas exerciam alguma atividade remunerada. Em outras palavras, significa dizer que a população em situação de rua é, majoritariamente, composta por trabalhadores (BRASIL, 2008).

Esse dado foi crucial para a desmistificação de que as pessoas de rua são mendigos ou “pedintes”, já que, muito pelo contrário, apenas 15,7% destas pessoas pediam dinheiro como principal meio de subsistência (BRASIL, 2008).

Dentre as atividades exercidas, destacaram-se a de catador de materiais recicláveis (27,5%), flanelinha (14,1%), construção civil (6,3%), limpeza (4,2%), e carregador/estivador (3,1%) (BRASIL, 2008).

Ainda, a grande maioria afirmou ter profissão (58,6%), como as ligadas à construção civil (27,2%), ao comércio (4,4%), ao trabalho doméstico (4,4%) e à mecânica (4,1%) (BRASIL, 2008).

Por fim, embora a maior parte dos trabalhos estejam dentro do trabalho informal, 1,9% dos entrevistados trabalhavam de carteira assinada (BRASIL, 2008).

A cidade de São Paulo não participou da pesquisa citada, vez que já havia realizado – em 2000 – seu próprio censo, cujos resultados em relação ao trabalho não foram diferentes dos relatados acima, pois 81,09% das pessoas recenseadas trabalhavam fazendo “bicos”, e 5,21% desenvolvia atividades laborais de forma fixa, mesmo sem carteira assinada (SILVA, M., 2009).

Já em Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife (que também foram excluídas da pesquisa por já possuírem seus próprios censos, realizados respectivamente em 1999, 2005 e 2005), os resultados também indicaram a existência de uma população em situação de rua trabalhadora, destacando-se a atividade de catação de materiais recicláveis, e as associadas à carros, ou seja, limpar para-brisas, lavar, guardar, manobrar, entre outros (SILVA, M., 2009).

Interessante comparativo pode ser feito com as atividades que desenvolviam antes da situação de rua, que resumiam-se à atividades nos setores industrial e de serviços, além da construção civil, trabalho doméstico, pedreiro, pintor, e serviços não especializados (auxiliar de pedreiros, auxiliares de serviços gerais) (SILVA, M.,

2009). Observa-se que as pessoas de rua possuíam ocupações já frágeis, que muito foram influenciadas pelas mudanças no sistema capitalista ocorridas nos últimos anos, o que gerou altos níveis de desemprego e mudanças nas relações laborais, propiciando o aumento da população em situação de rua, como será delineado no capítulo seguinte.

Aqui, ainda, faz-se necessário abrir parênteses acerca do segmento dos catadores de materiais recicláveis, pois as pesquisas citadas demonstraram que é crescente o número de pessoas em situação de rua que utiliza-se da coleta de materiais recicláveis como principal fonte de renda (SILVA, M., 2009).

A prática da reciclagem pelas pessoas de rua, no entanto, não é nova, tendo surgido como alternativa extremamente viável para a geração de renda e inclusão social em uma sociedade que, incentivando fortemente o consumo e posterior descarte de bens, produz grande quantidade de lixo (LESSA, 2000).

Como bem discorre Maria Lucia Silva (2009), a pesquisa⁵ realizada no ano de 2005 pelo MDS, juntamente com o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, apontou que, à época, existiam no país 244 unidades básicas de cooperativas de catadores no país, localizadas em 199 municípios, em 22 estados, o que representaria aproximadamente 35.000 cooperados (BRASIL, 2005 apud SILVA, M., 2009).

A influência positiva das cooperativas de trabalho pode ser justificada em razão da economia solidária – que gera a ideia de pertencimento do cooperado à um grupo, incentivando-o à retomar o convívio social e a própria identidade - , além da geração de renda estável e maior independência das pessoas de rua em relação às instituições de assistência social (MATTOS; HELOANI; FERREIRA, 2008).

Em entrevista⁶ com a cooperada L.E.S., durante os encontros do Projeto DICCOP, promovido pelo UniCEUB, que versa sobre as cooperativas de materiais

⁵ No ano de 2005 o Governo Federal financiou, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pesquisa realizada pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis que objetivava conhecer os custos da geração de postos de trabalho na economia urbana para os catadores de materiais recicláveis (Silva, 2009, p. 117; 190).

⁶ A entrevista foi oral, durante reuniões do Projeto de extensão de Direito Civil-Constitucional Prospectivo do UniCEUB (DICCOP), razão pela qual não se poderá

recicláveis no Distrito Federal, a entrevistada pôde ressaltar que a convivência em cooperativa permitia não só vantagens de cunho psíquico e social (como o incentivo que os cooperados promoviam entre si, e a ajuda mútua que, inclusive, no âmbito econômico, permitia maiores rendimentos), mas também a maior valorização de seu trabalho.

Disse, ainda, que além dos cooperados se enxergarem como colaboradores do meio social e, principalmente, do governo (valorização moral do trabalho), a união em grupo permitia maior poder de barganha nas negociações de venda do material coletado frente as instituições, auxiliando inclusive na venda direta do material às empresas compradoras de materiais recicláveis, propiciando o aumento significativo do valor monetário do produto, além de proteger o catador dos atravessadores⁷, que objetivam forçar a compra do material à baixo custo.

Na verdade, a catação de recicláveis é de suma importância não somente para os catadores, mas para a própria cadeia de produção industrial, já que materiais como o papel, papelão, plástico, vidro, entre outros, são substitutivos de matérias-primas essenciais à determinados ramos industriais (LESSA, 2000).

Infelizmente, a pesquisa à que se refere Maria Lúcia Silva (2009), aponta que 69 das cooperativas funcionavam em condições elementares de organização, e seus cooperados, no total aproximado de 25.783 pessoas, trabalhavam em lixões ou nas ruas sem qualquer proteção social, ainda totalmente expostos aos atravessadores (BRASIL, 2005 apud SILVA, M., 2009).

A atenção ao trabalho dos catadores de materiais recicláveis e, conseqüentemente, às melhorias no desempenho do serviço e apoio de que necessitam os cooperados é de fundamental importância para a população de rua pois, como demonstrado pelos censos citados, parcela significativa de cooperados é advinda da situação de rua e encontra, na catação de materiais recicláveis, sua principal fonte de renda (SILVA, M., 2009).

encontrar, em outros documentos, registros por escrito das falas da entrevistada. A identidade da entrevistada foi preservada.

⁷ Atravessadores são empresas que promovem a intermediação na compra e venda do material reciclado entre as cooperativas e as empresas compradoras de material reciclável (Sanches, 2015).

As pesquisas, assim como o I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua (2006), demonstraram a relação que a população em situação de rua tem com o trabalho, sendo este associado à ideia de felicidade, desenvolvimento, sucesso, possibilidade de consumo, poder. Na pesquisa censitária de Recife, por exemplo, a ideia de possuir um emprego tomou o primeiro lugar quando os entrevistados foram questionados sobre o que poderia ser feito para concretizar sua saída das ruas (SILVA, M., 2009).

Durante o referido Encontro, oportunidade em que foram entrevistadas diversas pessoas de rua e que se debateu sobre suas principais demandas, o tema do trabalho foi amplamente abordado, sendo apontado como solução para os problemas de inclusão social e ausência de autoestima. Além disso, foi a falta de emprego indicada como a principal causa de ida para as ruas e de vulnerabilidade do indivíduo (BRASIL, 2006).

No entanto, o trabalho ao qual as pessoas de rua se referem (quando falou-se em “felicidade”, “sucesso”) e almejam é diametralmente oposto ao que efetivamente conseguem, em geral, desenvolver na rua: o trabalho informal e precarizado (SILVA, M., 2009).

É preciso ressaltar que, embora o trabalho desenvolvido na rua possa desde já influenciar positivamente o indivíduo em situação de rua - como a catação de materiais recicláveis, já mencionada - é inegável que este é distante das condições laborais ideais para o trabalhador. Tanto o é que, infelizmente, é incapaz de promover a saída das ruas.

A precarização do trabalho pode ser conceituada como “a soma das ocupações por conta própria, dos sem remuneração e do total dos desempregados” (POCHMANN, 2012 apud COSTA, 2012, p. 172).

Já o fenômeno da precarização do trabalho pode ser entendido a partir da junção do desassalariamento⁸, da terceirização e da informalização, como fatores que o geram. Para Mattos, Heloani e Ferreira, a precarização é não somente a

⁸ O desassalariamento pode ser entendido como a redução do número de postos de trabalho de carteira assinada somada ao aumento do trabalho informal e do trabalho autônomo. (MENDONÇA, 2004 apud MATTOS; HELOANI; FERREIRA, 2008).

causa da ida para as ruas, como também o motivo da perpetuação da situação de rua (MATTOS; HELOANI; FERREIRA, 2008).

Discorrem que, por serem os vínculos de trabalho nas ruas intermitentes, devendo ser buscados diariamente, além da precariedade dos “bicos” e da polivalência⁹, que se traduz na figura dos trabalhadores “faz-tudo” ou “faz-qualquer-coisa”, a maior parte das atividades desempenhadas pelas pessoas de rua tornam-se caminho inviável para a saída das ruas (SCOREL, 1999 apud MATTOS; HELOANI; FERREIRA, 2008).

É o que delineia Scorel (1999):

Em qualquer dessas atividades realizadas nas ruas, os rendimentos auferidos não alteram as condições presentes de vida [...] Vários depoimentos enfatizaram que, na rua, o que se ganha se gasta de imediato. Por vezes, a tarefa é realizada apenas durante o tempo necessário para conseguir comprar uma refeição ou pagar a hospedagem em pensões baratas (SCOREL, 1999, p. 219 apud MATTOS; HELOANI; FERREIRA, 2008).

Assim, pode-se inferir que o trabalho realizado nas ruas (em geral) objetiva apenas a sobrevivência do indivíduo, vez que descontínuo, exercido conforme as necessidades diárias vem à tona, e – por resultar em baixa remuneração, devido à desvalorização monetária do trabalho desenvolvido – é incapaz de promover a emancipação do indivíduo, sendo mantenedor da situação de rua.

De fato, o “mundo” das pessoas em situação de rua “restringe-se às ruas e seu trabalho só se dá nas ruas. Por esta razão, talvez, suas atividades produtivas muitas vezes se resumem à obtenção do estritamente necessário à subsistência imediata: a comida” (BURSZTYN, 2000, p. 43).

É o que se pode observar nas conclusões apresentadas pelo Projeto Renovando a Cidadania, que demonstraram que para significativa parte dos trabalhadores de rua de Brasília o rendimento mensal familiar era quase que totalmente comprometido – quando não totalmente – apenas com a alimentação (GATTI, 2011 apud BRASIL, 2013).

⁹ Ausência de profissão especializada (SCOREL, 1999 apud MATTOS, HELOANI, FERREIRA, 2008).

Como alternativas ao trabalho precarizado, a população de rua recorre, muitas vezes, às já mencionadas cooperativas de materiais recicláveis, às “frentes” ou “operações” de trabalho dos governos municipais e estaduais (que, por serem temporárias, tornam-se inviáveis à longo prazo), e ao trabalho assalariado regular e formal (MATTOS; HELOANI; FERREIRA, 2008).

3.3 Óbices à contratação formal

O mercado de trabalho formal, no entanto, como se sabe, reveste-se de múltiplas resistências à população de rua, desde à exigência de residência fixa para contratação até o preconceito dos empregadores (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2012)

Significativo relatório da Ouvidoria Comunitária de População em Situação de Rua, escrito após diversos atendimentos realizados entre junho de 2012 à fevereiro de 2012 às pessoas de rua, pela Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama¹⁰, descreve as principais dificuldades encontradas pelas pessoas de rua na obtenção de emprego, além de enfatizar que a questão do trabalho é essencial para a compreensão do contexto e da dinâmica da rua, já que promove o sustento e o “mínimo de respeito frente aos demais” (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2012, p. 41)

Dentre as causas que dificultam a contratação formal destacaram-se a ausência de comprovante de residência (ou, em alguns casos, o fato de o comprovante indicar o endereço do albergue), o trabalho informal e violações trabalhistas, a instabilidade no trabalho, o choque entre a jornada de trabalho e os horários de funcionamento dos albergues, a migração decorrente do trabalho, e a discriminação, relacionando-se esta última à todos os outros fatores (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2012).

¹⁰ A Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama é projeto de extensão da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, que atua juntamente com o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR), do Fórum Permanente de Acompanhamento das Políticas Públicas para a População de Rua de São Paulo e do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE).

Quanto à necessidade de comprovante de residência, diversos relatos comentaram a discrepância de tal requisito para a contratação formal já que, obviamente, a população de rua não possui residência fixa, exceto os albergues nos quais alguns costumam pernoitar. No entanto, as vagas disponíveis em albergues são limitadas, e precisam ser constantemente renovadas. Os relatos das pessoas de rua, assim, demonstraram que muitas vezes elas deixaram de ser empregadas por não possuírem residência fixa, ou por não conseguirem renovar suas vagas em albergues, perdendo as poucas oportunidades oferecidas (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2012).

Em relação aos horários dos albergues – extremamente rígidos – relataram as pessoas de rua que são eles incompatíveis com determinadas jornadas de trabalho, principalmente a noturna. S.F.N.¹¹, por exemplo, perdeu a vaga fixa do albergue em que pernoitava pois faltou 3 dias seguidos em razão do trabalho. Ainda, K.B.G. relata que deixou de ocupar vaga de emprego pois os horários de trabalho conflitavam com o horário de entrada do albergue. Por fim, as próprias políticas de assistência dos albergues foram apontadas como óbices ao emprego, como relatado por Q.T., que viu-se impedido de laborar pois desenvolvia projeto dentro do albergue incompatível com seu trabalho, e não poderia dele abrir mão já que tal atitude implicaria em rompimento com o programa de reinserção social oferecido pelo albergue (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2012).

A ausência de documentos também foi levantada como impedimento ao trabalho formal e, ainda, como facilitadora de ilegalidades trabalhistas, já que muitos moradores exerciam trabalho formal mas, revestido de ilegalidade, transformava-se em trabalho informal:

“Esse requisito formal é posto, em casos atendidos, como uma adversidade aos que vêm da rua. S.Q.N., contou que [...] a ausência de documentos sempre lhe custou a estabilidade e uma legal regularização da relação trabalhista. Nesse último quesito, o relato de C.F.G.T. também exemplifica bem esse tipo de situação. Segundo contou, recebe uma quantia inferior a um salário mínimo por serviços domésticos de 12 horas diárias. [...] o caso de E.U.T., cujas verbas rescisórias de décimo-terceiro e proporcionais a férias nunca lhe foram pagas quando abandonou um trabalho para o qual fora contratado irregularmente” (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2012, p. 42)

¹¹ A identificação das pessoas em situação de rua foi mantida em sigilo no relatório, tendo sido mencionadas apenas as iniciais dos nomes.

Cita-se também o preconceito (discriminação) que, chegando até mesmo a retirar a pessoa do convívio social – vez que se vê impedida de frequentar e/ou permanecer em diversos espaços públicos, estabelecimentos comerciais –, inibe a oferta de emprego formal. O relatório cita diversos relatos que apontavam a dificuldade de se conseguir uma contratação formal quando se apresentava, como comprovante de residência, o endereço do albergue. Uma das pessoas de rua conta, inclusive, que “certa vez, ao se registrar em uma agência de empregos, foi lhe recomendado que conseguisse outro endereço para constar como sua residência. Assim, garantiu-lhe o funcionário, aumentariam suas chances de ser contratado” (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2012, p. 39).

O preconceito é trazido à tona em vários relatórios referentes à população em situação de rua quando aborda-se a questão do trabalho e, mais especificamente, do emprego formal. Relata-se, portanto, um último depoimento encontrado no Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua¹² que demonstra não somente a presença dos óbices acima citados, como também a forte relação entre o mercado de trabalho formal e o preconceito:

“A gente chega procura emprego, aí você tem que ter um local de você morar, tem que ter um telefone para contato, você tem que ter uma referência. E aí você vai dizer: “moro na marquise”. Aí você já é excluído, porque tem uma discriminação, ninguém vai dar emprego para morador de rua! Este cara deve ser um drogado, um ladrão, sei lá...” (BRASIL, 2006, p. 56).

A questão do estigma sofrido pela população de rua – que a generaliza e resume em uma imagem negativa – faz com que o convívio com ela e, logo, o mercado de trabalho, sejam recusados, anulando quase que completamente as chances de uma contratação formal (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2012). No entanto, pretende-se aqui deixar claro que sem o combate ao preconceito tão pouco se resolverá a questão do trabalho.

Abreu (1999 apud BRASIL, 2006), quando discorre que a ideia de inserção liga-se à ideia de emprego, de tal maneira que este se torna a principal (senão única) via de reinserção social, demonstra que o retorno ao convívio social depende da resolução da questão do trabalho e esta, da vitória ante o preconceito.

¹² O relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua já foi citado anteriormente neste capítulo.

Eis a razão pela qual se faz necessária uma incessante discussão sobre a exclusão social promovida pelo preconceito. A problemática em torno do presente estudo dá-se, também, por “soar estranho aos ouvidos” a notícia de que a população de rua é trabalhadora já que, no imaginário social, ela é composta apenas de mendigos.

No entanto, a questão do trabalho neste segmento populacional comunica uma mudança de paradigma sobre a visão preconceituosa que se lança às pessoas de rua. É o que comenta Maria Lúcia Silva (2009, p. 119; 120) quando teoriza que o preconceito marca o “grau de dignidade e valor moral” que se atribui às pessoas de rua, e a consequente “dor e indignação” que sentem quando – resumidos ao estigma de “vagabundos”, “desocupados”, “bandidos”, “sujos”, “flagelados”, “pedintes”, “indesejáveis”, entre outros – são taxados como pessoas que “desistiram de lutar e de trabalhar”.

De fato, o preconceito pode ser classificado não somente como uma das causas de exclusão social das pessoas em situação de rua, mas também como um dos elementos constitutivos da pobreza, característica essencial para a compreensão deste segmento populacional. É o que se abordará a seguir.

3.3.1 Exclusão Social

Como mencionado anteriormente neste capítulo, uma das características da população em situação de rua é a pobreza extrema (SILVA, M., 2009).

Entretanto, não se deve considerar a pobreza apenas como a ausência de renda suficiente mas – pelo contrário, como define Amartya Sen (2000) – também sob à perspectiva da exclusão.

A abordagem de Amartya Sen (2000), utilizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), define a pobreza em duas vertentes, a material e a imaterial. A material é a insuficiência de renda, já a imaterial, a vida vivida de maneira precarizada.

A exclusão seria traduzida na impossibilidade de o indivíduo poder escolher livremente as coisas às quais teria o direito de desejar, como o convívio digno e

saudável com as pessoas, ou como ter acesso àquilo a que se define como necessário para o pertencimento ao grupo social. A pobreza, portanto, seria a ausência de liberdade, principalmente a liberdade de escolha (SEN, 2000).

A vida vivida de forma precária é determinada por uma série de privações que se traduzem em exclusão, sendo esta um dos componentes da pobreza:

“[...] the inability to interact freely with others is an important deprivation in itself (like being undernourished or **homeless**), and has the implication that some types of social exclusion must be seen as constitutive components of the idea of poverty — indeed must be counted among its core components”¹³ (SEN, 2000, p. 6, grifo nosso)

Uma das faces da pobreza, caractere da população de rua, tem como fato gerador a exclusão. Desta forma, o caminho para um trabalho digno e para o emprego formal poderão ser menos impossíveis quando resolvida a problemática do preconceito.

É possível concluir, por fim, que o trabalho atualmente desenvolvido pelas pessoas de rua é ainda precário e incapaz de promover a saída das ruas. No entanto, não deve ser de todo desprezado, pois é indício de que a população em situação de rua permanece lutando por melhores condições de vida e que, embora não seja o ideal, deve ele receber maior proteção jurídica pois tem sido a única forma de subsistência das pessoas de rua e de sua dignidade.

Os anseios da população de rua quanto à questão do trabalho, no entanto, concentram-se obviamente no emprego formal, motivo pelo qual a discussão acerca do trabalho informal e do mercado de trabalho sob a perspectiva do sistema econômico capitalista vigente tornam-se indispensáveis para que possam ser sugeridos possíveis caminhos à resolução da problemática do trabalho no segmento da população em situação de rua.

¹³ “[...] a incapacidade de interagir livremente com os outros é uma privação importante em si mesma (como estar desnutrido ou ser sem-teto), e tem a implicação de que alguns tipos de exclusão social devem ser vistos como componentes constitutivos da ideia da pobreza - na verdade, devem ser contados como componentes nucleares desta” (SEN, 2000).

4 Trabalho Informal e a População em Situação de Rua

Definir o termo “informalidade” tem sido tarefa árdua não só para a literatura nacional, mas também para a estrangeira. O setor informal recebeu, desde o início das discussões acerca da informalidade nas décadas de 1980 e 1990 no Brasil, diversos conceitos, seja em trabalhos teóricos ou empíricos (BRASIL, 2005).

Segundo alguns autores, o problema em definir a informalidade se encontra no fato de que, para um mesmo conceito, se tenta encaixar um infinito de realidades, ou seja, diversos tipos de trabalho são denominados como informais, dificultando a definição do termo (NORONHA, 2003).

No entanto, como bem aponta Noronha (2003), o conceito de informalidade foi nascendo conforme se construiu a noção de formalidade, associada esta às noções de cidadania e direitos sociais.

Acontece que, com o surgimento da legislação trabalhista, nas décadas de 30 e 40, muitos direitos sociais foram garantidos aos trabalhadores. No entanto, inicialmente, muitos foram deixados de fora, como os trabalhadores rurais (que só vieram a ser incorporados na década de 60). Significa dizer, então, que a cidadania e os direitos sociais estavam ao alcance apenas daqueles contemplados pela CLT, e que, conforme foi esta se tornando mais abrangente, se construía a noção da formalidade e da não formalidade, ou seja, da informalidade (NORONHA, 2003).

Assim, os trabalhadores foram possuindo direitos conforme a posição que ocupavam no mercado de trabalho, o que se denominou Cidadania Regulada (NORONHA, 2003), ou seja, a cidadania adquirida unicamente por aqueles contemplados pela legislação trabalhista (COSTA, 2010).

O problema gerado pela Cidadania Regulada e, logo, do trabalho informal, se dá no fato de que o trabalhador não contemplado pelo ordenamento legal do trabalho no Brasil não é devidamente amparado pelo Estado, estando ausente uma participação mais efetiva do corpo estatal, assim como a criação de políticas públicas mais significativas e a proteção social de que necessita o trabalhador (COSTA, 2010).

A ideia generalizada da população brasileira de reduzir a ideia de formalidade à de carteira assinada – ou seja, de entender que apenas os contratos regidos aos

moldes da CLT são, de fato, formais (NORONHA, 2003) – transforma todo o trabalho não regido pela CLT em informal, e o empurra para as vias da marginalidade e da ausência de direitos e cidadania (COSTA, 2010).

O surgimento da informalidade liga-se intrinsecamente ao nascimento do fenômeno População em Situação de Rua, pois ambos foram muito influenciados – para não dizer, “gerados” – pelos rumos tomados pelo mercado de trabalho em função do sistema econômico de capital.

É a razão pela qual, no capítulo que se segue, se discutirá a formação da informalidade no mercado de trabalho brasileiro, abordando-se, inclusive, momentos determinantes para o perfil da População de Rua. Por serem ambos os fenômenos em demasiado sensíveis à economia e ao modelo econômico vigente no país – o capitalista – é que temas como o subdesenvolvimento, acúmulo de capital e desemprego serão retomados diversas vezes neste trabalho.

4.1 O mercado de trabalho informal no Brasil e a População em Situação de Rua

A informalidade sempre existiu no mercado de trabalho brasileiro, pois nunca foram alcançadas todas as massas trabalhadoras, e o conjunto de direitos tutelados sempre deixou a desejar (COSTA, 2010).

Desde o início de sua formação, quando pela primeira vez se teve um mercado de trabalho livre no país – e aqui se fala, obviamente, da época pós-escravidão – grande parte dos trabalhadores, principalmente os ex-escravos, não encontraram um mercado de trabalho receptivo (COSTA, 2010).

Alguns entendem que os escravos libertos não estavam sequer preparados para o assalariamento, já que a acumulação de riquezas lhes era estranha, impedindo-lhes de melhor participar das transformações econômicas do país (FURTADO, 1970 apud THEODORO, 2004).

Na verdade, a própria Abolição foi impulsionada para que o trabalho escravo pudesse ser substituído pelo do imigrante europeu, que melhor se adaptava à acumulação de capital e às relações laborais mais modernas, como discorreu Cardoso de Mello (1990, apud THEODORO, 2004) ao dizer que a desintegração do

escravismo se deu, simplesmente, por obstar a acumulação de capital (THEODORO, 2004).

Assim, os escravos recém libertos não foram ao menos incorporados ao mercado de trabalho brasileiro, que preferiu o imigrante europeu. É o que bem delinea Mário Theodoro (2004):

“[...] No Brasil, a Abolição significará a perda de espaço de trabalho para os ex-escravos. Em sua grande maioria, eles não serão trabalhadores assalariados. Com a imigração massiva, os ex-escravos vão se juntar aos contingentes de trabalhadores nacionais livres que não tem oportunidades de trabalho senão nas regiões economicamente menos dinâmicas, na economia de subsistência das áreas rurais ou em atividades temporárias, fortuitas, nas cidades” (THEODORO, 2004, p. 83-84).

Como se vê, a indústria e as transformações daí decorrentes em muito já modificavam a inserção do indivíduo no mercado de trabalho, observando-se as primeiras formas de mercado informal no Brasil.

Depois da quebra da bolsa de Nova York, mais conhecida como Crise de 1929, iniciou-se na indústria mundial o modelo de organização do trabalho denominado Fordismo, que teve seu auge entre as décadas de 50 e 60 (MATTOS; HELOANI; FERREIRA, 2008).

O Fordismo era um método de organização do trabalho que propunha um círculo virtuoso no qual, ao se elevar a produtividade mediante o uso de tecnologias, o salário seria aumentado e, logo, o trabalhador teria maior poder aquisitivo. Assim, ele próprio financiaria o mercado de consumo, fazendo crescer a demanda, e novamente a produtividade, e assim por diante (MATTOS; HELOANI; FERREIRA, 2008).

Ele dependia, entretanto, de um Estado aos moldes do Welfare State (ou Estado do Bem-Estar Social) pois que, como preconizou Keynes (1936), caso se responsabilizasse o Estado pelo emprego, saúde e aposentadoria dos trabalhadores, estes poderiam demandar gastos em outras áreas que não as básicas, de sobrevivência, podendo consumir mais e, logo, financiar a própria indústria (MATTOS; HELOANI; FERREIRA, 2008).

Nas décadas de 70 e 80, no exterior, o modelo fordista perdeu sua hegemonia quando o Estado passou a ser visto como uma máquina inoperante, já

que demandava grandes custos com políticas sociais. Assim, grandes déficits orçamentários e inflação foram apontados como defeitos do Estado de Bem-Estar Social (MATTOS; HELOANI; FERREIRA, 2008).

Como resposta, políticas econômicas de combate à inflação foram aplicadas, apostando-se em um Estado Mínimo, que respeitasse a liberdade de mercado. É a lógica do modelo neoliberal, em que o Estado – antes interventor principalmente nos setores essenciais da economia e da vida social – tornava-se agora apequenado, deixando que o mercado se autorregulasse. Isto foi observado fortemente nos governos de Ronald Reagan, nos EUA (1980), Margaret Thatcher, na Inglaterra (1979), Yasuhiro Nakasone (1982), no Japão, e Helmut Kohl, na Alemanha (1982) (MATTOS; HELOANI; FERREIRA, 2008).

Já no Brasil, também na década de 70, no entanto, a política de importações proporcionava o auge de empregos formais, sem que, no entanto, grande parte da massa trabalhadora fosse empregada (COSTA, 2010). A análise pós-fordista, acima comentada apareceria no Brasil somente nos anos de 1990 (NORONHA, 2003).

Segundo Pochmann (2006 apud COSTA, 2010), apenas 50% dos trabalhadores estavam formalmente empregados. Paralelamente a este “auge”, crescia também o trabalho informal em “pequenas empresas urbanas de fundo de quintal, no campo, e nas inúmeras e precárias formas de trabalho autônomo e doméstico, cujos padrões de contratação e assalariamento passavam ao largo da legislação trabalhista e social” (COSTA, 2010, p. 171).

Foi inclusive neste período – décadas de 60 e 70 – que ocorreram os primeiros debates acerca do trabalho informal, na América Latina e África, quando se notou que grandes segmentos produtivos da economia e do mercado de trabalho não eram inseridos no novo ordenamento regido pelo modelo capitalista. Acontece que o assalariamento era para poucos, e a população menos favorecida e excluída do mercado de trabalho passou a ser justificada pela noção de subdesenvolvimento (COSTA, 2010).

Em síntese, pode-se dizer que uma, das duas correntes que tratou de explicar o surgimento da informalidade, a corrente estruturalista, baseada na Teoria da Modernização, justificou o surgimento da informalidade em razão do subdesenvolvimento. Explica-se: a existência, em uma mesma região, de um centro

urbano desenvolvido industrialmente, com grande acúmulo de capital, e a periferia, com trabalho precário, baixo nível técnico de produção e reduzido acúmulo de capital, geraria uma desvantagem econômica entre tal centro e a periferia e, assim, o subdesenvolvimento desta (COSTA, 2010).

A estrutura econômica de determinada região era vista, portanto, de maneira dual, seguindo uma lógica de polarização entre o subdesenvolvido e o desenvolvido. Na ideia estruturalista, o subdesenvolvimento se findaria à medida em que o modelo industrial (leia-se, “desenvolvido”) se expandisse à toda a região, englobando aqueles que antes haviam se situado à margem do sistema. O desenvolvimento da periferia, portanto, se daria por meio da dinâmica do capitalismo e do tão almejado pleno emprego (COSTA, 2010).

A referida teoria, no entanto, não chegou a ser concretizada, pois foi obstada não somente pela própria incapacidade de absorção da força de trabalho pelo sistema, mas também – nos países subdesenvolvidos – pelo estágio em que se encontravam as forças produtivas desses países, já avançadas (COSTA, 2010).

Ocorre que a industrialização tardia nos países da América Latina foi iniciada já com uma base técnica avançada, que poupava trabalho, diferente das fases iniciais da industrialização dos países desenvolvidos que, por desenvolverem o sistema manufatureiro e a grande indústria, foram capazes de empregar maior contingente populacional (COSTA, 2010).

Assim sendo, a urbanização intensificada, acompanhada da forte migração que caracterizou este período, além da geração de empregos em proporção infinitamente menor do que os desfeitos pela industrialização, gerou naturalmente novas formas de trabalho informal como alternativa à população que passou a se auto empregar para sobreviver, além do desemprego propriamente dito (COSTA, 2010).

A Teoria da Modernização expõe, ainda, o que se denominou Teoria da Marginalidade, ou seja, a não integração de indivíduos, regiões ou atividades econômicas ao padrão industrial capitalista, tido como ideal, normal (KOVARICK, 1975 apud COSTA, 2010).

Assim, à época, o excedente de mão-de-obra advindo das áreas rurais simplesmente não conseguia se inserir na lógica capitalista dos centros urbanos,

tornando-se uma população à parte, à margem do sistema, não funcional ao mercado de capital, por não conseguir se inserir na lógica industrial (COSTA, 2010). Ser inserido socialmente implicaria, necessariamente, inserir-se no sistema de mercado.

Em estudo sobre a formação do mercado de trabalho informal em Brasília, ao referir-se às pessoas advindas do campo para a cidade, também notou-se o mencionado acima, quando foi observado que as expectativas originais de melhores condições de vida das pessoas do campo foram rapidamente desconstituídas por parâmetros econômicos que não somente às empurraram como populações de baixa renda para a periferia, mas também condicionaram sua sobrevivência à capacidade de adaptação ao sistema econômico (KUYUMJIAN; MELLO; SANTOS, 2001).

É mencionado, inclusive, que a disparidade percebida era capaz de sugerir a existência de “dois mundos bem diferentes [...]: uns, como objeto de geração de sustento; outros, como almas penadas, que perambulam pelas ruas, confundindo-se com o lixo ou com diversas formas de ameaça à segurança”, o que exemplifica a Teoria da Marginalização mencionada anteriormente. (BURSZTYN; ARAUJO, 1998, p. 33-34 apud KUYUMJIAN; MELLO; SANTOS, 2001).

No entanto, ponto interessante ressaltado pelas autoras é que, não somente pela exclusão gerada pelo modelo econômico vigente, mas também em razão dele, é que as massas menos favorecidas ligam-se ao sistema informal:

“O povo em situação marginal sabe que não pode participar do processo de consumo capitalista, haja vista a segregação espacial e social que os separa dos centros de consumo, aprendendo, em virtude disso, como durabilizar os seus objetos e como se beneficiar ou criar um mercado de fácil acesso físico, bem como com preços competitivos que permitam o consumo de bens, mesmo que de qualidade suspeita” (KUYUMJIAN; MELLO; SANTOS, 2001, p. 201).

Logo, as massas populacionais até mesmo “criam” o mercado informal para que possam consumir, e ter acesso à produtos que, embora de qualidade inferior, sejam mais acessíveis e tenham preços equivalentes.

A importância de melhor discorrer sobre a não inserção das pessoas advindas do campo se dá não somente porque foram as que compuseram, em essência, o exército industrial de reserva no mercado de capital brasileiro então

nascente (COSTA, 2010), mas também em razão de terem sido elas as identificadas nos primeiros estudos acerca da População em Situação de Rua nos centros urbanos:

“Já mencionamos o quanto a própria definição das populações de rua se confunde com a de migrante [...] os 70% da população que morava no campo em 1970 passaram a morar na cidade, evidenciando que o abandono do campo não podia ser explicado apenas pela atração pela cidade. Que era a própria economia do país que se modificava, expulsando o homem do campo e abrigando-o na precária condição de trabalhador não qualificado na cidade. A migração campo-cidade é tendência em todos os países que se desenvolveram economicamente. Como também o são os movimentos de populações das regiões mais atrasadas para as mais desenvolvidas [...]. Mas no Brasil [...], essas migrações tendenciais possuem um caráter perverso [...]. Elas implicam a exclusão de significativas parcelas de nossa população do próprio mercado de trabalho [...] Ela expulsa o homem do campo e não o incorpora plenamente ao trabalho urbano (D’INCAO, 1995, p.49 apud SILVA, M., 2009).

A população rural, expulsa do campo, ao não inserir-se no mercado de trabalho urbano, integrou a população em situação de rua no Brasil, formando o exército industrial de reserva, que é indispensável para a manutenção do sistema capitalista (Silva, M., 2009).

É o motivo pelo qual se abordará a seguir a segunda corrente – de viés marxista – que trata do surgimento da informalidade.

A ideia de desenvolvimento, fortemente incentivada no Estado Novo de Vargas, confundia-se com as noções de modernidade e industrialização, ou seja, foi permeado o ideário de que desenvolver o país era modernizá-lo e isto, conseqüentemente, seria industrializá-lo à lógica da dinâmica do sistema de mercado capitalista (THEODORO, 2004).

Assim, a informalidade e a subsistência, assim como tudo o que fosse sinônimo de atraso, era visto como um óbice ao desenvolvimento (THEODORO, 2004), o que fez com que o Estado deixasse de fomentar atividades produtivas que, embora não tipicamente capitalistas, se adequariam melhor à realidade da população e promoveriam a geração de renda e sobrevivência para muitos indivíduos (COSTA, 2010).

Ocorre que, para o modelo de desenvolvimento eurocentrado (capitalista), todas as esferas da vida econômica deveriam ser mercantilizadas, capitalizadas, e

se consideravam “arcaicas, subdesenvolvidas e periféricas todas as formas de trabalho e consumo não mercantis”, que eram consideradas óbices ao desenvolvimento, e não “parte integrante da cultura e da identidade nacional” (SILVA, 2003 apud COSTA, 2010, p. 174).

A Teoria da Dependência, portanto, em contrapartida à Teoria da Modernização, entende que a informalidade não advém do fato de estar uma região ou um país em desenvolvimento e isto, inicialmente, gerar certa desvantagem econômica e atividades pouco atrativas ao mercado de capital mas, pelo contrário, dita que a informalidade e, logo, o subdesenvolvimento, nasciam da dependência/subordinação de determinado país ou região ao sistema capitalista mundial (COSTA, 2010).

A citada teoria se baseia no que já há muito se discute: a lei geral da acumulação capitalista, de Karl Marx (1988). Esta preconiza que a marginalidade e a informalidade são resultado de um modo de acumulação capitalista, baseado no domínio das relações de produção – e, logo, da luta de classes – que gera um excedente de trabalho: o exército industrial de reserva. Este contingente de trabalhadores, fora do mercado de trabalho capitalista, é fundamental para a manutenção do sistema de capital, posto que barateia e disciplina a força de trabalho (COSTA, 2010).

O conceito de “exército industrial de reserva” ou “superpopulação relativa de trabalhadores” surgiu quando do exame do capitalismo na Inglaterra (BOSI, 2008). Marx (1988 apud SILVA, M., 2009) delineou que, a fim de que o modo de produção capitalista alcançasse sempre maior acúmulo de capital, por meio da mais-valia (ou seja, do excedente de trabalho do empregado não remunerado pelo empregador, representando fonte de capital adicional à produção), necessário seria que grande parte dos trabalhadores fosse induzida ao desemprego ou subemprego.

A intenção é de que haja um contingente de trabalhadores que ultrapasse as necessidades do capital (SILVA, M., 2009), e que – inseridos em ocupações não fixas – aceitem ser empregados conforme a necessidade deste mesmo capital, sendo condizentes com a situação de permanência em condições de trabalho sempre precárias e pior remuneradas às das fábricas e empregos regulares (BOSI, 2008).

É por tal razão que Maria Lúcia Silva (2009, p. 65) aponta o fato de que, inevitavelmente, “a existência de desempregados na classe trabalhadora é uma condição imanente ao capitalismo, a partir de sua fase industrial”.

Para a autora, ainda, a População em Situação de Rua encontra-se dentro do exército industrial de reserva:

“[...] esse fenômeno [...] tem origem na base estrutural da sociedade capitalista, [...] de expropriação dos produtores rurais e camponeses que ficaram privados de suas terras e foram compelidos a vender sua força de trabalho no mercado de trabalho em formação [...] sem que todos fossem absorvidos pela produção capitalista. Os que foram absorvidos transformaram-se em assalariados sem direitos e os que não o foram transformaram-se em mendigos, vagabundos e ladrões (Marx, 1988b). Muitos destes transformaram-se em pessoas em situação de rua. A reprodução do fenômeno ocorre no processo de criação de uma superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, cujo movimento de expansão e retração é condicionado pelas necessidades de expansão do capital. Desse modo, as condições histórico-estruturais que originaram e reproduzem continuamente o fenômeno população em situação de rua nas sociedades capitalistas são as mesmas que deram origem ao capital e asseguram a sua acumulação, resguardadas as especificidades históricas, econômicas e sociais” (SILVA, 2009, p. 101-102).

Assim, pode-se concluir que o exército industrial de reserva é a “tradução”, em termos econômicos, para os fenômenos trabalho informal e População em Situação de Rua.

A partir ainda da década de 70, sendo sentidos os efeitos com mais intensidade nas décadas de 80 e 90, no Brasil, grandes mudanças alteraram significativamente a População de Rua e o trabalho informal, como a reestruturação produtiva e a globalização, podendo-se, inclusive, observar o que hoje se entende por “nova informalidade” (COSTA, 2010).

A reestruturação produtiva ocorreu durante a 3ª Revolução Industrial, quando novas tecnologias em microeletrônicas e informática foram implantadas nas empresas. (MATTOS; HELOANI; FERREIRA, 2008). A automação, entre outras tecnologias, permitiam que a empresa fizesse cortes de empregados, tornando-se mais “enxuta”, mais flexível e mais competitiva no mercado internacional, gerando altos níveis de desemprego (ALVES; ALMEIDA, 2009).

As ideias neoliberais, que propunham a flexibilização dos processos de trabalho, dos produtos e padrões de consumo, imprimiram-se inclusive no

trabalhador, que deveria ser polivalente, se adaptar constantemente, ser flexível e estar em constante qualificação, tornando-o praticamente um “sobrevivente” do mercado de trabalho (MATTOS; HELOANI; FERREIRA, 2008).

A globalização, por sua vez, além de incentivar a reestruturação produtiva, pregava um entendimento “espaço-tempo”, ou seja, de rapidez, efemeridade e descartabilidade, o que também se estendeu ao trabalhador, posto que novas formas de contratação precárias e o próprio desemprego alcançavam vastas escalas (ALVES; ALMEIDA, 2009).

Certamente, pode-se dizer que globalizado se tornou o trabalho precário, vez que, inclusive nos países desenvolvidos, o fenômeno é alarmante em razão do crescimento do trabalho flexível e dispensabilidade cada vez maior do trabalhador. Segundo Antunes (2007, apud ALVES; ALMEIDA, 2009), um terço dos trabalhadores do mundo encontram-se exercendo trabalhos parciais, precários, temporários, ou o desemprego.

Especificamente no Brasil, os governos Collor de Melo e FHC foram responsáveis por implementar a reestruturação produtiva, além da abertura do mercado interno à economia, enfraquecendo a indústria brasileira e forçando-a a ruir ou adotar mecanismos de corte de empregados e flexibilização. Dos dois modos, a indústria brasileira se viu definhando, assim como o país presenciou um fenômeno de demissão em massa nunca visto na história do país (MATTOS; HELOANI; FERREIRA, 2008).

A adoção do Plano Real, por exemplo, motivou uma série de medidas no combate à inflação. Na mesma época, o governo comprometeu-se em reduzir gastos públicos, aumentando a abertura da economia ao mercado internacional, o que não só aumentou o desemprego mas elevou o custo de vida de toda a população, inclusive da classe média urbana (MATTOS; HELOANI; FERREIRA, 2008).

Assim, a relação entre o desemprego e o trabalho informal tornou-se mais sensível: as políticas econômicas e sociais voltadas para o combate à inflação implicaram em altas taxas de desemprego, sendo ampliadas e diversificadas as modalidades de trabalho precário, refletindo no crescimento considerável da informalidade entre os períodos de 1980 à 2000 no Brasil (SILVA, M., 2009).

Para Mattos, Heloani e Ferreira (2008), o Plano Real, de maneira particular, muito influenciou na População de Rua do Brasil, gerando até mesmo a expressão “mendigos do real”, vez que o contexto de reestruturação produtiva no país, ocasionador de grande desemprego, aumentou significativamente as pessoas de rua:

“Nesse contexto, acreditamos que a população em situação de rua constitui um dos efeitos perniciosos da reestruturação produtiva, fenômeno que pode explicar o crescimento desse contingente durante a década de 1990” (MATTOS; HELOANI; FERREIRA, 2008, P. 113).

É o entendimento adotado também por Maria Lúcia Lopes da Silva (2009), no tocante ao desemprego, quando, de maneira exemplificativa, associa o crescimento do desemprego ao aumento da população de rua em Recife, ao perceber que no período de 2003 à 2005 houve decréscimo do nível de ocupação na referida Região Metropolitana, ao passo que de 2004 à 2005 houve uma explosão de pessoas em situação de rua, de tal maneira que, em apenas 01 ano, a população de rua apresentou crescimento de 84,53% (SILVA, M., 2009).

A referida autora termina por concluir que “a condição de desempregado, associada a outras dificuldades nos grandes centros urbanos e ao difícil acesso às políticas sociais, conduziu muitos trabalhadores a uma profunda vulnerabilidade social, chegando a levar alguns deles para a situação de rua” (SILVA, M., 2009, p. 231).

Embora o fenômeno População em Situação de Rua tenha sido acentuado na década de 90, é relevante ressaltar, como já mencionado no capítulo anterior do presente trabalho, que as ocupações anteriores à situação de rua de algumas pessoas concentravam-se no setor industrial e no de serviços (SILVA, M., 2009) e que, tendo ambos sido gravemente modificados em razão da reestruturação produtiva comentada acima, a fragilidade de tais ocupações apenas viabilizaram com maior facilidade a situação de rua.

No tocante ao setor industrial, impende destacar que, em 1991, a indústria era responsável por aproximadamente 22% dos empregos formais nas regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre e, em 2002, reduziu-se à 15,9%. Tal dado é demonstrativo, na opinião dos autores, de que a redução de empregos na indústria, que antes era a maior

empregadora formal da população, resultou diretamente no aumento da informalidade, em razão do desemprego (GOMES, 2005 apud SILVA, M., 2009).

Ainda, em relação ao setor de serviços, apresentou este sinais de esgotamento quando na tentativa de absorção da pessoas advindas da indústria (SILVA, M., 2009) e, somado ao esgotamento, a precarização acentuou-se pelas próprias características do setor, já “tradicionalmente mais passível para a proliferação das atividades informais” (COSTA, 2010, p. 175).

Maria Lúcia Silva (2009), inclusive, quando discorre sobre a reestruturação produtiva, acentua que os setores da indústria e de serviços são os mais mencionados pelas pessoas em situação de rua quando questionadas acerca das experiências de trabalho anteriores à situação de rua. É o que demonstra o quadro abaixo (SILVA, M., 2009, p. 166):

QUADRO 1 - POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA , RELAÇÕES COM O TRABALHO ANTERIOR E NA SITUAÇÃO DE RUA: PORTO ALEGRE - 1995/1999, BELO HORIZONTE – 1998/2005, SÃO PAULO – 2000/2003, RECIFE - 2004/2005

| | Ano | Trabalho anterior à situação de Rua | | Principais ocupações ou áreas de concentração anterior à situação de Rua | | Principais Atividades que desenvolve para obter rendimentos na condição de Rua | |
|----------------|----------|-------------------------------------|---------------|--|-------------------------|--|-------------------------|
| | | SIM | % | Ocupação/concentração | % | Atividades | % |
| Porto Alegre | 1995 | * | * | - Serviços - Indústria | 27,00 27,00 | -Mendicância -Cata Materiais Recicláveis | 18,00 9,00 |
| | 1999 | * | * | - Indústria - Serviços | 27,90 25,20 | -Mendicância - Cata Materiais Recicláveis | 46,50 38,20 |
| Belo Horizonte | 1998 | 730 (1) | 79,69(1) | -Doméstica (2) -Construção civil (2) | 69,60 26,60 | - Cata Materiais Recicláveis - Lava, vigia carro | 15,61 13,76 |
| | 2005 | 660 (3) | 72,70(3) | -Pedreiro (2) -Pintor (2) -Doméstico (2) | 21,00 10,90 10,90 | - Cata Materiais Recicláveis -Lava, manobra carro - Mendicância | 42,80 13,00 9,00 |
| São Paulo | 2000 (*) | 8.483 | 97,43 | -Serviços especializados (**) -Construção civil | 29,72 20,07 | -"Bico" -Trabalho fixo sem carteira assinada | 81,09 5,21 |
| | 2003 | * | * | * | * | * | * |
| Recife | 2004 | 266 (1) | 40,73 (1) | * | * | - Mendicância - Cata Materiais Recicláveis | 47,77 21,74 |
| | 2005 | 433 (L) (4) | 35,90 (L) (4) | - Área de Serviços não Especializados(***) (L) | 35,90 (L) | -Lava, guarda carro -Mendicância -Cata Materiais Recicláveis | 36,76 31,72 16,04 |

Fonte: Silva, M. (2009, p. 166)¹⁴

¹⁴ “Elaborado a partir das pesquisas “A realidade do morador de rua de Porto Alegre”, 1995; “Condições sociais e de saúde mental de moradores de rua em Porto Alegre”, 1999; “I

Como se percebe, as ocupações anteriores à rua resumiam-se à indústria, ao setor de serviços, emprego doméstico e construção civil, e atividades como pintor, pedreiro, e áreas de serviços não especializados como auxiliar de pedreiros, catadores de materiais recicláveis, auxiliares de serviços gerais, entre outros (SILVA, M., 2009).

É bem verdade que as mudanças do mercado de trabalho foram responsáveis por gerar trabalhos informais que, embora fossem informais, eram lucrativos para algumas pessoas, apresentando salários por vezes até mais

Censo de população de rua de Belo Horizonte”, 1998; “II Censo da população de rua e análise qualitativa da situação dessa população em Belo Horizonte”, 2005; “I Censo da população de rua da cidade de São Paulo”, 2000; “Estimativa do número de pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo em 2003”; “Estimativa do número de pessoas em situação de rua da cidade de São Paulo e estudo dos resultados obtidos com o SIS Rua”, 2003; “Levantamento Censitário da população em situação de rua na cidade de Recife em 2004”; “Censo e análise qualitativa da população em situação de rua em Recife em 2005”.

“* Dado e informação não-disponíveis.”

“(*) Os dados e informações referentes a esta linha tem como fonte primária o primeiro censo de São Paulo (FIPE/SAS), porém foram encontrados em Borin, 2000: 143-145. As frequências e percentuais expressos nesta linha, em toda as colunas que a compõem, foram obtidos a partir de dois grupos de informações. Por um lado, as frequências correspondentes a 5.013 e 3.693 referentes ao número de pessoas em situação de rua encontradas em logradouros e albergues, respectivamente. Por outro lado, os percentuais oferecidos por Borin, referentes aos itens das colunas que compõem a linha, também divididos por logradouros e albergues. Assim, efetuou-se a conversão dos percentuais em frequências referentes a cada item, as quais foram totalizadas por itens das colunas, unificando logradouros e albergues. Posteriormente, obtiveram-se os percentuais unificados, referentes ao total de pessoas em situação de rua, segundo o primeiro censo. Por isso as referências a eles estão sendo feitas como aproximações”.

“(**) A pesquisa considerou “serviços especializados” as ocupações de eletricitas, motoristas, manobristas, sapateiros, pintores, entre outros”.

“(*** Na pesquisa consideraram-se como “Serviços não especializados”: auxiliar de pedreiros, catadores de materiais recicláveis, auxiliares de serviços gerais, etc”.

“(1) Declararam ter profissão. Em Recife, em 2004, 15 pessoas não quiseram responder à pergunta sobre profissão e no caso de 135 pessoas a pergunta não se aplica devido à idade inferior a 16 anos”.

“(2) Profissão declarada, não corresponde necessariamente à última atividade exercida. No caso de Belo Horizonte, no ano de 1998, o total dos percentuais não corresponde a 100% porque alguns entrevistados declararam ter mais de uma profissão. Esta frequência e percentual destacados correspondem à experiência de trabalho com registro em carteira. O percentual é referente aos dados válidos”.

“(3) Segundo o censo de 2005, aproximadamente 82% declararam ter uma profissão. Esta frequência e percentual correspondem à experiência com trabalho com registro em carteira. O percentual corresponde aos dados válidos”.

“(4) Declararam ter uma profissão. A pergunta foi feita para quem tinha mais de 16 anos. 276 (22,90%) pessoas não foram questionadas sobre o tema e 6 não responderam. O percentual é relativo ao total de 1.205 pessoas”.

“(L) Pessoas em situação de rua encontradas em logradouros”.

“(A) Pessoas em situação de rua encontradas em albergues”. (SILVA, M., 2009, p. 167).

vantajosos, sendo possível dizer que algumas pessoas chegam a preferir o mercado informal em detrimento do formal (BRASIL, 2005).

Segundo o relatório do IPEA (ULYSSEA, 2005), que tratou de realizar uma compilação da literatura nacional acerca da informalidade, os autores [Freije (2001) e Tannuri-Pianto e Pianto (2002)] sequer entram em consenso sobre possível estratificação ou não nos setores formal e informal tendo o salário como determinante. Segundo o relatório, pode-se dizer que alguns trabalhadores informais de fato deparam-se com um mercado de trabalho segmentado, enquanto outros possuem a possibilidade de escolher entre o emprego formal ou o mercado informal.

O mesmo relatório aponta, ainda, que os autores Barros (1993) e Amadeo e Camargo (1996) apontam a rigidez dos contratos e os custos referentes aos impostos previstos pela lei trabalhista, como o FGTS, o seguro-desemprego, e até mesmo os destinados à Justiça do Trabalho, como motivos para a migração dos trabalhadores para o setor informal, assim como para a preferência das empresas pelo mesmo sistema (ULYSSEA, 2005).

No entanto, os autores divergem. Para Eduardo G. Noronha (2003, p. 53), a ideia do empreendedor autônomo não se sustenta quando comparado este ao empregado formalmente contratado que exerce as mesmas funções. Explica que, de fato, os “sistemas solidários de compensação de riscos” propõe vantagens e segurança que, em termos gerais, mostram-se infinitamente mais atraentes do que a liberdade do autônomo.

Ainda, corrobora com Noronha (2003) o entendimento expresso por Jacob Carlos Lima (2006 apud ALVES; ALMEIDA, 2009), ao discorrer que a ideologia neoliberal de que “qualquer pessoa poderia ser dona do próprio negócio” constitui-se em fábula, pois que tenta confundir um trabalho precário e privado de direitos com a ideia do empreendedorismo.

Na verdade, o “novo informal” seria apenas uma alternativa ao desemprego estrutural, pregado por uma cultura individualista que, apoiando-se na ideia de polivalência e flexibilização do trabalhador, numa nova “cultura do trabalho”, o ilude apenas para financiar novos modos de exploração capitalista, mascarando “a destruição dos direitos da grande maioria dos trabalhadores e o mercado como parâmetro das relações sociais” (ALVES; ALMEIDA, 2009, p. 243).

É a linha seguida também por Costa (2010), ao tratar da destruição do padrão de assalariamento, quando discorre que passou este a ser questionado a fim de que se conseguisse sua desregulamentação, sob a égide do argumento de que a legislação trabalhista, há muito atrasada, seria um óbice aos parâmetros de competitividade internacional, sendo inapta para acompanhar as mudanças econômicas necessárias à modernização do país. Deveria, pois, se flexibilizar os estatutos, já que oneravam o custo do trabalho e inviabilizavam a geração de empregos.

A ideia de flexibilização e liberdade no tocante às contratações e despedidas arbitrárias pós década de 90, incentivada por leis federais e, no governo FHC, a criação do contrato de trabalho por tempo determinado, em tempo parcial, o banco de horas, entre outros, representaram, na visão de Márcia Costa (2005, p. 121), o claro “desmonte dos direitos de proteção ao trabalho e um retrocesso no espaço recentemente conquistado pelo movimento sindical”.

A autora questiona que o novo ideário passava a ser o emprego “possível, flexível, desvinculado, temporário e de baixo custo”, ao passo que abria-se mão do tão sonhado pleno emprego como meta para a universalização dos direitos do trabalhador (COSTA, 2010, p. 179).

À época, as alterações na CLT eram apontadas como solução para a democratização do emprego, e a proteção garantida pelo regime celetista aos trabalhadores, considerado rígido e inflexível às demandas econômicas. No entanto, na prática, o discurso não se mostrou verídico:

“[...] se tornaram cada vez mais unânimes as análises que apontam pra uma redução significativa do emprego formal e sua expansão na esfera da informalidade. A participação dos empregados formais cai de 53%, em 1991, para 45%, em 2000. Em contrapartida, o grau de informalidade que era de 36,6% em 1986, aumentou para 37,6%, em 1990, e para 50,8%, em 2000” (SABADINI E NAKATANI, 2002; CACCIAMALI, 2000 apud COSTA, 2005, p. 121).

Tais ideias representam a vertente positiva da “nova formalidade”, cuja vertente negativa é veemente em, além de corroborar com o comentário acima, afirmar que, pelo contrário, não houve qualquer mutação nas relações de emprego ou, faticamente, nas relações de trabalho, capaz de justificar o argumento de que a legislação trabalhista estaria obsoleta. Na verdade, salienta que o objetivo real do

referido ideário é apenas a melhor adequação à competitividade internacional conforme os princípios neoliberais (NORONHA, 2003).

Pugna a referida vertente pela necessidade de se reconhecer que – dado o sistema e a mentalidade brasileiros de que somente os celetistas possuem efetiva cidadania (ideia de cidadania regulada) – o direito do trabalho representa a fonte de todo o direito social no país, e que, assim sendo, qualquer desregulamentação implicaria em impactos sociais sem precedentes (NORONHA, 2003).

Cumprir dizer que as reformas nas leis do trabalho em questão, segundo os autores referidos, em nada se assemelham ao que almeja a grande parcela da população no que toca ao trabalho. Para a imensa maioria, as noções de trabalho ideal em muito são influenciadas pelos direitos trabalhistas, de tal maneira que o parâmetro do “ideal” em termos de direitos do trabalho ainda são os direitos auferidos mediante o contrato de trabalho de carteira assinada (NORONHA, 2003).

No Brasil, ainda se percebe significativa correlação entre os dispositivos da CLT e o que a sociedade legitima como “justo” para um contrato de trabalho. No entanto, a dificuldade reside no fato de que um contrato de trabalho informal – muitas vezes, ilegal – não é percebido como “injusto”, já que muitos trabalhadores acostumaram-se à aceitar empregos precários e com poucos direitos, até mesmo em razão do histórico de vida ou grupo social em que sempre estiveram inseridos (NORONHA, 2003).

A crítica à CLT, neste quesito, é que, embora tenha sido capaz de inspirar a noção de “justo” no que se refere aos contratos de trabalho, foi incapaz de delimitar o que deveria ser considerado ilegal e “injusto” (NORONHA, 2003).

Logo, há a aceitação do trabalho precário por grande parte dos trabalhadores (NORONHA, 2003), o que enfraquece as lutas frente à informalidade.

De fato, a informalidade é fenômeno que atinge com maior intensidade os “jovens e as famílias da massa popular urbana formada pela baixa classe média, operários e demais trabalhadores populares e empregados domésticos” (QUADROS, 2003 apud COSTA, 2010, p. 172).

Segundo Márcia Costa (2010), inclusive, para muitos jovens que sequer entraram no mercado de trabalho, principalmente os menos instruídos, o trabalho

informal é o único mercado ao qual terão acesso, dadas as circunstâncias econômicas atuais.

O trabalho então, como objeto de socialização, como elemento de integração social, onde se construíram em tempos de outrora a integração social e que conferia, ao trabalhador, um sentido de pertencimento, era perdido conforme a empresa – regida unicamente pela lógica da competitividade do mercado – não mais era símbolo de empregabilidade, mas de exclusão e vulnerabilização (COSTA, 2010).

A empresa, inclusive, passa a incentivar com mais afinco, a partir da década de 90, a cooperação dos trabalhadores, além de pugnar pela sobreposição dos acordos coletivos privados à legislação trabalhista, de tal forma que os trabalhadores encontram-se cada vez mais “separados” dos sindicatos, seu melhor e único meio de barganha e representação institucional (COSTA, 2005).

A consequência da referida separação reside na maior força adquirida pelas propostas de flexibilização da legislação trabalhista, nas quais não se encontra qualquer pleito que objetive a não retirada de direitos da classe trabalhadora (COSTA, 2005).

Ainda, dificultada se torna até mesmo a continuidade das relações de emprego, vez que a ausência de participação do sindicato durante o contrato de trabalho diminui possíveis negociações, e incentiva o término dos contratos, cujos direitos daí decorrentes só se veem efetivados posteriormente, por via judiciária:

“Como o que prevalece no país é uma prática de elevada rotatividade, em razão mesmo da ausência de proteção legal à estabilidade e à representação interna, a Justiça do Trabalho não resolve problemas entre empregados e empregadores, e, sim, entre desempregados e empregadores: os trabalhadores não reivindicam direitos durante a relação de emprego pelo medo de as empresas os demitirem, como é comum acontecer” (COSTA, 2005, p. 124).

Certamente, é perceptível que não deveria a integração e coesão sociais ficarem à cargo das empresas – que regem-se apenas conforme as exigências do mercado – mas do Estado, único responsável por primar pelo interesse coletivo e pelo bem-estar social (COSTA, 2010).

Eis a razão pela qual se faz necessária a análise do papel do Estado na efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos, inclusive no tocante ao direito fundamental ao trabalho, como discorrido no primeiro capítulo do presente trabalho.

De fato, é possível constatar que o mercado de trabalho brasileiro é preenchido, desde sua formação por trabalhadores livres, por ocupações informais que desde o início traduziram uma cidadania regulada, na qual os direitos sociais e de cidadania contemplavam apenas os tutelados pela legislação trabalhista, que nem sempre foi abrangente à ponto de abarcar todos os trabalhadores.

Ainda, as recentes mudanças no sistema econômico de capital em muito influenciaram a formação e acentuação dos fenômenos do trabalho informal e da População em Situação de Rua, de tal maneira que fatores como a reestruturação produtiva, a globalização, e os ideários de desenvolvimento/progresso e consequente flexibilização dos estatutos trabalhistas resultaram, na prática, em um aumento considerável do desemprego para as classes menos abastadas da população, que ainda consideram o emprego formal celetista como ideal aos seus anseios.

Longe de ser viável a mudança do modelo econômico atualmente vigente, assim como de refrear os ímpetos das empresas de reforma à CLT, é que a atuação do Estado, por meio de políticas públicas, é imprescindível para amenizar as desigualdades encontradas no mercado de trabalho e, possivelmente, apresentar soluções ao trabalho informal dentro do fenômeno População em Situação de Rua.

5 Políticas Públicas

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, em seu artigo 1º, constitui o Estado brasileiro em Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos são a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o pluralismo político (BRASIL, 2010).

O Estado do Brasil, portanto, além de prezar pelo bem comum – característica essencial dos Estados Constitucionais, cuja definição pode ser dada como o dever do Estado de assegurar condições sociais capazes de promover o desenvolvimento individual e coletivo da sociedade, por meio da ordem, justiça, paz e bem-estar – rege-se, ainda, pelos princípios da dignidade da pessoa humana e pelos valores sociais do trabalho (DIAS; MATOS, 2012).

A dignidade da pessoa humana, em síntese, pode ser definida – sem, contudo, a intenção de se esgotar a alta carga valorativa contida em tal princípio – como o direito à uma vida digna, estando protegidos e garantidos todos os demais direitos que a valorem (LIBERATI, 2013; KELLER, 2011).

Como fundamento da República, o princípio da dignidade da pessoa humana se torna limitador e norteador das ações do poder público, devendo, pois, ser respeitado a fim de se fazer jus à norma constitucional (LIBERATI, 2013).

Já no tocante ao valor social do trabalho, este deve ser garantido por meio de ações positivas do Estado, como já discutido no primeiro capítulo deste trabalho, vez que é o trabalho um meio para a sobrevivência digna do ser humano (KELLER, 2011).

Importa ressaltar que, dentro da perspectiva do valor social do trabalho, a atuação estatal deve ser no sentido de promover especificamente o trabalho digno, em atenção ao princípio da dignidade humana, sendo inaceitável medidas apenas assistencialistas ou paliativas por parte do Estado (KELLER, 2011).

De fato, a Constituição Federal de 1988 representou a transposição de um Estado tipicamente liberal para o Estado Social, marcado pelas noções de solidariedade, e que visa a redução das desigualdades sociais por meio da efetivação dos direitos sociais (KELLER, 2011).

Assim, a legitimidade do Estado brasileiro atualmente vai além da mera legalidade – como em um Estado Liberal –, mas deve atuar intimamente na vida social (BUSSINGUER, 2013).

É a razão pela qual se pode afirmar, por fim, que “o Estado Democrático de Direito é aquele que não apenas age em conformidade com a lei, mas é aquele capaz de distribuir democraticamente justiça social, [...] que consegue efetivamente cumprir os propósitos constitucionalmente fixados em 1988” (BUSSINGUER, 2013, p. 33).

As políticas públicas, por visarem o cumprimento dos deveres do Estado – ou seja, os direitos e princípios consagrados pela Constituição –, não podem ser concebidas apenas como meros planos ou programas de governo. São, na verdade, meios efetivos de concretização dos direitos fundamentais (BUSSINGUER, 2013).

É certo dizer, portanto, que a produção de políticas públicas obedece à política constitucional, ou seja, que a criação, manutenção, os limites e até a própria essência de cada política pública obedecem aos princípios e fundamentos previstos pela Carta Magna (COUTO, 2006 apud BUSSINGUER, 2013).

Os objetivos das políticas públicas, então, não são aleatórios, mas tentam promover o bem comum e a inclusão social almejada pelos direitos sociais. Estes, já concebidos como fundamentais, acabam por refletir o que se entende por dignidade humana vez que, sem eles, é impossível para o ser humano viver dignamente (BUSSINGUER, 2013). As políticas públicas prezam, portanto, pela dignidade da pessoa humana.

Dentre os muitos conceitos de políticas públicas usualmente adotados, dois conseguem melhor refletir sua relação com os direitos fundamentais:

“[...] são as ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria na qualidade de vida compatível com a dignidade humana” (DIAS; MATOS, 2012, p. 12).

“Se os direitos fundamentais requerem atividade estatal para sua realização, e a maneira pela qual o Estado desenvolve sua atuação na sociedade são as políticas públicas, podemos concluir que elas são instrumentos viabilizadores indispensáveis para a efetivação dos direitos fundamentais” (BUSSINGUER, 2013, p. 37).

Neste sentido, pode-se afirmar que o interesse público deve estar voltado à efetivação dos direitos fundamentais, e que qualquer política pública que prejudique ou não fomenta o desenvolvimento destes direitos pode ser considerada inconstitucional (AITH, 2006 apud BUSSINGUER, 2013).

Por fim, as políticas públicas são o meio utilizado pelo Estado para, em um fim último, regular a própria economia, já que o investimento na promoção dos direitos sociais melhora, de maneira geral, as condições econômicas do país (BUSSINGUER, 2013).

De fato, a regulação da economia pelo Estado não é de todo ruim mas, pelo contrário, chega até a proteger o mercado de capital que, autorregulável e com tendências autodestrutivas, é passível de constantes crises (DELGADO, 2006; BUSSINGUER, 2013).

É o motivo pelo qual, embora as ideias neoliberais proponham uma série de limitações à efetiva concretização dos direitos fundamentais sociais – como mencionado no capítulo 3 deste trabalho – que deve-se primar pela soberania da Constituição brasileira, independente de suas disposições serem desfavoráveis às conjunturas econômicas (BUSSINGUER, 2013).

Certamente, os governos é que se submetem à Constituição da República, e não o contrário, devendo tal entendimento estender-se, logicamente, às políticas públicas (BUSSINGUER, 2013).

Assim sendo, as políticas públicas são o instrumento utilizado pelo Estado para efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição. Longe de serem resumidas à planos de governo, traduzem a responsabilidade do Estado para com a sociedade e a própria Constituição, devendo os direitos sociais do trabalho e da dignidade da pessoa humana serem primados em detrimento de quaisquer outros arranjos econômicos aos quais possam ser desfavoráveis (BUSSINGUER, 2013).

As políticas públicas de emprego podem ser passivas ou ativas. As passivas tratam do auxílio ao desempregado, no intuito de requalificá-lo, estimulando a formação profissional e a reinserção no mercado de trabalho. Já as ativas ocupam-se de ir além da geração de postos de trabalho, devendo também criá-los de maneira digna ao trabalhador (KELLER, 2011).

Assim, as políticas públicas ativas de emprego devem fomentar postos de trabalho dignos, além de garantir a manutenção do emprego. Em suma, o objetivo de ambas é a concretização do pleno emprego (KELLER, 2011).

Segundo o autor Werner Keller (2011), é forte ainda a ausência de políticas públicas de emprego para grupos com dificuldades específicas de reinserção no mercado de trabalho, como os jovens na busca da primeira oportunidade de emprego, ou os deficientes físicos, e até mesmo os desempregados de longa duração.

5.1 Política Nacional para a População em Situação de Rua

É em prol de necessidades específicas que a Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto nº 7.053, de 23 de Dezembro de 2009, foi desenvolvida a fim de melhor atender às demandas das pessoas de em situação de rua (BRASIL, 2008).

A Política Nacional para a Inclusão da População em Situação de Rua é fruto de diversos fóruns de debate, além da atuação do Grupo de Trabalho Interministerial composto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Saúde, do Trabalho e Emprego, da Educação, das Cidades, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Defensoria Pública da União, além dos movimentos da própria população de rua, como o Movimento Nacional para a População em Situação de Rua (MNPR) e a Pastoral do Povo de Rua (BRASIL, 2008).

Os dados utilizados para fins de pesquisa e conhecimento do referido segmento populacional foram os resultantes da Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua (2008), já citada anteriormente (BRASIL, 2008).

Dentre seus princípios, estão a garantia de cidadania e direitos humanos, além do respeito à dignidade e direitos civis, políticos, sociais, econômicos e sociais do ser humano. Ainda, importante ressalva foi feita quanto ao direito ao usufruto, acolhida, inserção e permanência destas pessoas na cidade (BRASIL, 2008).

Ponto importante foi o incentivo à não discriminação e eliminação do preconceito, assim como qualquer ato violento à população em situação de rua. (BRASIL, 2008).

Dentre as diretrizes, destacam-se a necessidade de atuação conjunta das 3 esferas do poder público – União, Estados e Municípios –, inclusive por meio da alocação de recursos entre elas. Também se preconizou a integração das políticas públicas para a população de rua com as já existentes (BRASIL, 2008).

Prezou-se, ainda, o incentivo à organização política desta população, e a promoção de 3 eixos centrais: garantia de direitos, resgate da autoestima, e reorganização dos projetos de vida (BRASIL, 2008).

Suas ações estratégicas previram a atuação nas seguintes áreas: Direitos Humanos, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Urbano/Habitação, Assistência Social, Educação, Segurança Alimentar e Nutricional, Saúde e Cultura (BRASIL, 2008).

No que se refere ao eixo Trabalho e Emprego, 8 (oito) foram as ações estratégicas definidas como metas para o governo e a sociedade, devendo ser implementadas por meio de programas, projetos e planos dos Ministérios e demais órgãos do poder público (BRASIL, 2008).

As ações concentram-se na intenção de dar prioridade à população de rua na intermediação de emprego, e capacitação e qualificação profissional, além de promover parcerias com a iniciativa privada e setor público na geração de novos postos de trabalho. Ainda, primou-se pelo incentivo às cooperativas de trabalho, assim como à todas as ações que objetivem a inclusão produtiva e reserva de cotas de trabalho para as pessoas de rua (BRASIL, 2008).

Pode-se citar também a intenção de se promover oficinas acerca da economia solidária, com o suporte do Ministério do Trabalho e Emprego. Também se objetivou a ampliação de crédito e do crédito solidário, além de ampla abordagem sobre outros meios passíveis de geração de renda para este segmento populacional (BRASIL, 2008).

Por fim, ponto importante foi a preocupação com meios que garantam o acesso das pessoas em situação de rua aos direitos trabalhistas e à aposentadoria (BRASIL, 2008).

5.2 Políticas Públicas para a População em Situação de Rua no Distrito Federal

O Distrito Federal, devido à baixa industrialização, concentração de renda e do valor histórico de Brasília, pode ser considerado uma das unidades da federação que mais atrai e concentra um número significativo de pessoas em situação de rua (BRASIL, 2013).

Assim sendo, foi necessário que se avançasse em termos de políticas públicas, por meio de normativas como o Decreto nº 32.986/2011 – que institui o Comitê Intersetorial para a elaboração da Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua, no âmbito do DF –, o Decreto nº 33.779/ 2012 – que institui a Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua –, e a sua respectiva adesão à Política Nacional para a População de Rua. Importante mencionar que o Distrito Federal foi uma das primeiras unidades da federação a assumir um compromisso mais concreto com as pessoas em situação de rua (BRASIL, 2013).

Assim, serão sucintamente abordadas algumas das principais áreas da rede de serviços para a População em Situação de Rua do Distrito Federal.

5.2.1 Assistência Social

A Seguridade Social é composta pelo tripé: Assistência Social, Saúde e Previdência Social. Antes da CF/88, a assistência era realizada por instituições de caridade da Igreja ou leigas, pois que a pobreza não era vista como um problema a ser resolvido por meio de políticas públicas pelo Estado (BRASIL, 2013).

Instituiu-se a Lei nº 8742/1993 – Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), concretizando a Assistência Social como mecanismo através do qual se efetivaria os direitos dos cidadãos, reconhecendo-se a questão social como uma questão política (BRASIL, 2013).

Destaca-se neste âmbito o Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro POP): Centro para acompanhamento da população de rua, promovendo atendimento em diversas áreas como educação, trabalho, saúde, moradia, previdência social, por meio de assistentes sociais, psicólogos, educadores, pedagogos, entre outros (BRASIL, 2013).

O Centro POP proporciona também meios de obtenção de documentação pessoal, guarda de pertences, higiene e lavagem de roupa, além de encaminhamento das pessoas em situação de rua para Agências do Trabalhador, cursos no Pronatec, Defensoria Pública, Centros de Referência de Assistência Social, entre outros (BRASIL, 2013).

Atualmente, o Distrito Federal conta com duas unidades: uma localizada na Asa Sul e a outra, Taguatinga (BRASIL, 2013).

5.2.2 Segurança Alimentar

A população em situação de rua consegue alimentação por meio de doações (de restaurantes, lanchonetes, igrejas) ou por aquisição própria (BRASIL, 2013).

Segundo a Lei 11.346/2006 – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), todo cidadão tem direito à alimentação permanente e de qualidade a fim de manter um nível alimentar essencial (BRASIL, 2013).

No DF, a SUBSAN (Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional) mantém restaurantes comunitários, com refeições de baixo custo, além do Programa de Provisão Alimentar Institucional, sendo estas fontes indispensáveis para a população de rua (BRASIL, 2013).

5.2.3 Saúde

O Brasil, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), torna o atendimento dentro da rede de saúde público à todo cidadão brasileiro. Várias unidades, públicas ou privadas, convencionadas ao sistema, podem oferecer atendimento gratuito à população, realizando exames, consultas por meio de postos de saúde, hospitais (inclusive os universitários), laboratórios, entre outros (BRASIL, 2013).

Ainda, O Ministério da Saúde lançou a Portaria nº 2488/GM/MS, que instituiu a Política Nacional de Atenção Básica, em que se prevê as Equipes de Consultório na Rua, específicas para a População em Situação de Rua, principalmente para os usuários de drogas e álcool. Proporcionam tratamentos, consultas, reabilitação, cuidados com saúde bucal, entre outros. São realizados de maneira itinerante – por

meio da unidade móvel – ou quando instaladas em alguma unidade, como o Centro POP (BRASIL, 2013).

Preciso mencionar, infelizmente, que a grande crítica ao atendimento da população de rua nesta área se dá em razão da falta de preparo dos profissionais de saúde, marcada pelo preconceito, vez que frequentes são as queixas de maus-tratos, agressões verbais, sendo muitas vezes negado o atendimento à população de rua - até mesmo por parte do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e bombeiros - por meio de omissões e descasos em razão da aparência, baixas condições de higiene, entre outros, das pessoas em situação de rua (BRASIL, 2013).

5.2.4 Acesso à Justiça

Conforme o artigo 5º, inciso LXXIV, CF/88, o necessitado tem direito à assistência jurídica integral e gratuita (BRASIL, 2010).

Em razão disso, um dos instrumentos de acesso à justiça se deu por meio da Defensoria Pública do Distrito Federal (BRASIL, 2013).

A Defensoria Pública do DF, em ação conjunta com a SEDEST (Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda) e o MNPR (Movimento Nacional da População de Rua), criou o projeto de Atenção à População em Situação de Rua (BRASIL, 2013).

O objetivo é garantir os direitos sociais desta população e, logo, o cumprimento da Constituição de 1988, facilitando o acesso à justiça, vez que essas pessoas não possuem condições de demandar juridicamente por conta própria, necessitando de auxílio adequado em suas demandas (BRASIL, 2013).

Dentre as propostas do projeto, cita-se a iniciativa de empoderamento e encorajamento da população de rua por meio da conscientização de seus direitos, por meio de cartilhas (BRASIL, 2013).

Além disso, menciona-se o mapeamento das áreas em que se concentram a população de rua, para melhor atendê-la, de maneira itinerante; Além disso, se tenta facilitar o acesso à documentação civil básica, como carteira de identidade, carteira de trabalho, certidões de nascimento, certidões de casamento (BRASIL, 2013).

Outro objetivo é orientar e encaminhar para o cumprimento dos requisitos legais necessários para inscrição em programas governamentais como o Bolsa Família, Qualificopa, secretarias de trabalho, entre outros. Por último, há o interesse de facilitar o recebimento de denúncias de violência, vez que os abusos às pessoas de rua são frequentes e, muitas vezes, omitidos (BRASIL, 2013).

5.2.5 Moradia

A questão da moradia permanece pendente no Brasil, vez que ainda hoje é uma das políticas que, obviamente, a população de rua permanece sem acesso (BRASIL, 2013).

A carência habitacional representa a maior deficiência das população mais pobre, vez que o preço da terra, as especulações imobiliárias e o próprio ordenamento urbano excluem aqueles privados de significativo poder aquisitivo, até mesmo pelo fato de que os espaços urbanos influenciam os serviços que ali serão oferecidos, de tal modo a prejudicar os mais carentes economicamente (BRASIL, 2013).

Assim, a população de rua permanece sendo o alvo principal do embate entre políticas urbanas e sociais (BRASIL, 2013).

5.2.6 Trabalho

Acerca do trabalho, o principal acesso à oportunidades de emprego para a população de rua se dá por meio das Agências do Trabalhador, locais em que as pessoas de rua podem se cadastrar, e constantemente são divulgadas oportunidades de emprego (BRASIL, 2013).

Ainda, há uma série de programas nos quais as pessoas de rua podem ser inseridas, detalhadamente mencionados a seguir:

5.2.6.1 Programa + Autonomia

O Programa + Autonomia tem como objetivo a capacitação e formação das pessoas que objetivem trabalhar como autônomos. São admitidos apenas maiores

de 18 anos, que morem no Distrito Federal, e possuam a escolaridade exigida para o curso escolhido. Dentre os cursos – gratuitos – são oferecidas a capacitação para Cuidador de Idosos, Cabeleireiro, Cozinheiro e Padeiro. O aluno recebe material didático, vale-transporte, alimentação, seguro de vida, uniforme e encaminhamento para o mercado de trabalho (BRASIL, 2013).

5.2.6.2 PLANSEQ

O programa PLANSEQ oferece cursos nas áreas de artesanato – para quem já é artesão, estando inclusa a Carteira de Artesão para os que concluem o curso – , empreendedorismo – para as pessoas que desejam ter o próprio negócio no trabalho com artesanato, argila, confecção de peças e bordado à mão – , e comerciante varejista, para aqueles que desejam montar seu próprio empreendimento (apenas para os inscritos no programa de microcrédito) (BRASIL, 2013).

5.2.6.3 Programa Artesanato

O Programa Artesanato promove o cadastramento dos já artesãos, emitindo a respectiva Carteira, além de incentivar a comercialização de seus produtos em feiras e exposições, encaminhando os inscritos para cursos de qualificação, aperfeiçoamento profissional, seminários e workshops. Ainda, incentiva o acesso às linhas de crédito e à organização de associação e cooperativas (BRASIL, 2013).

5.2.6.4. PLANTEQ

Já o Plano Territorial de Qualificação (PLANTEQ), visa a qualificação profissional de jovens e adultos, residentes no Distrito Federal, que estejam cursando, ou já tenham cursado, o ensino médio para as profissões de cobrador de transporte coletivo, despachante de tráfego ou bilheteiro de transporte coletivo. No entanto, é preciso primeiramente concorrer à vaga nos respectivos cursos. Além disso, o plano também prevê – para as pessoas que já concluíram o ensino fundamental e possuam carteira de habilitação – a oportunidade de concorrer à vaga para motorista de transporte coletivo (BRASIL, 2013).

O referido plano ainda oferece auxílio-transporte, alimentação, uniforme, material didático, atendimentos psicológicos, fisioterápicos, odontológicos, entre outros (BRASIL, 2013).

5.2.6.5 QUALIFICOPA

Já o programa QUALIFICOPA, desenvolvido pela Secretaria do Trabalho, promove a capacitação em diversos cursos, sendo exigida certa escolaridade a depender do curso. São cursos de informática básica, operador de caixa, organização de eventos, telemarketing, garçom, camareira, vendedor, webdesigner, supervisor de hospedagem, montagem e manutenção de computadores e assistente administrativo. Todos os cursos são gratuitos e possuem módulo em inglês, oferecendo ainda vale-transporte, alimentação, seguro de vida, uniforme e material didático.

5.2.6.6 Programa PROSPERA

Menciona-se ainda o Programa de Microcrédito PROSPERA, que objetiva a geração de renda, sendo orientado pela Secretaria do Trabalho do Distrito Federal (BRASIL, 2013).

5.3 Crítica às Políticas Públicas de Emprego para População em Situação de Rua

As políticas públicas de emprego voltadas para a população em situação de rua não são completamente adequadas às peculiaridades deste segmento populacional, vez que em muito deixam à desejar no tocante à geração de profissionais aptos a assumir vagas de emprego no mercado de trabalho, e por exigirem requisitos como o da escolaridade para cursos profissionalizantes.

5.3.1 Geração de autônomos

Em suma, os programas de trabalho oferecidos para a população em situação de rua resumem-se à programas para a formação de autônomos/ empreendedores, ou artesãos. Os programas que oferecem capacitação profissional para as demais

profissões, como cobrador de transporte coletivo, motorista, operador de caixa, supervisor de hospedagem, entre outros, exigem prévia escolaridade, a depender do curso escolhido.

Infelizmente, com clareza se conclui que os programas de geração de renda oferecidos são extremamente inadequados e infundados, dado o peculiar perfil da população em situação de rua.

De fato, como já discorrido no capítulo 3 do presente trabalho, a geração de autônomos não é a melhor alternativa para aqueles que necessitam e almejam o emprego, vez que representa a perda de direitos e não propõe a mínima segurança para aquele que assume sozinho os riscos de um empreendimento. Certamente, como já mencionado, o trabalho autônomo nasceu da necessidade de se driblar o desemprego, e não da aspiração particular dos trabalhadores em geral.

Embora possua pontos positivos, o trabalho autônomo – que é mais atingido pelos intempéries da economia e, logo, demonstra maior instabilidade e menor segurança ao trabalhador – deixa de ser o caminho mais viável para geração de renda, de tal forma que deveria ser compreendido apenas como alternativa temporária e intermediária à busca do emprego formal.

Assim sendo, inviável pode ser o gerenciamento de um empreendimento autônomo para as pessoas que sequer possuem moradia, ou o acesso aos mínimos direitos básicos.

5.3.2 Escolaridade

No tocante aos cursos que almejam a formação de profissionais para vagas de emprego, fator relevante é o requisito da escolaridade.

A autora Márcia Costa (2010), ao discorrer sobre a escolaridade e sua relação com o mercado de trabalho informal, aponta a educação como único meio viável para o fim da informalidade e dos contratos de trabalho precários.

Discorre, ainda, que o aumento de oportunidades tanto nos setores formal e informal é consequência de uma melhora no nível educacional dos trabalhadores, já que – segundo os dados apontados pelo PNAD 2006 – a maior quantidade de anos de estudo significam melhor inserção no mercado de trabalho. Segundo a referida

pesquisa, a maior parte das pessoas inseridas no mercado informal possuem baixo nível de instrução (COSTA, 2010).

É o que demonstra o quadro¹⁵ abaixo, no tocante aos trabalhadores ocupados por grau de instrução, em %, no ano de 2006 (COSTA, 2010):

Quadro 2 - Trabalhadores ocupados por grau de instrução (em %):

| Grau de Instrução | Formais | Informais |
|--------------------------------|---------|-----------|
| Sem instrução e menos de 1 ano | 3 | 13 |
| Até 3 anos | 6 | 15 |
| Fundamental completo | 8 | 14 |
| 1o grau incompleto | 11 | 18 |
| 1o grau completo | 10 | 10 |
| 2o grau incompleto | 40 | 22 |
| 2o grau completo | 3 | 1 |
| Mais de 12 anos de estudo | 19 | 6 |
| Sem declaração | 0,5 | 0,5% |
| Total | 100 | 100 |

Fonte: COSTA (2010, p. 184).

No entanto, dados recentes no que se refere à População em Situação de Rua tendem à demonstrar que o grau de escolaridade destas pessoas tem aumentado sem que, no entanto, tenha-se melhorado a questão do emprego.

De fato, o desemprego expandiu-se para as pessoas com escolaridade mais elevada (BRASIL, 2002 apud SILVA, M., 2009). As pesquisas referentes à população de rua indicam que a maioria de seus integrantes frequentou o ensino fundamental. Entre 2000 e 2005, os dados apontam que houve elevação da escolaridade para o ensino médio e ensino superior das pessoas de rua, sendo reduzido o percentual dos analfabetos (SILVA, M., 2009).

As pesquisas nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte foram extremamente sensíveis quanto aos dados referentes à escolaridade, em razão do grande número de entrevistados e da quantidade de dados coletados. Em Belo Horizonte, o censo de 1998 indicava que 43,90% dos entrevistados havia cursado até a 4ª série, 27% até a 8ª série, 5,55% o ensino médio, tendo apenas 3.38% o

¹⁵ Dados do IBGE/PNAD, ano de 2006 (COSTA, 2010, p. 184).

concluído. No tocante ao ensino superior, foram identificadas 12 pessoas, tendo 5 pessoas o concluído (SILVA, M., 2009).

Já no ano de 2005, também em Belo Horizonte, houve sensível elevação no número de pessoas que sabia ler e escrever: de 75%, no ano de 1998, para 78,6%, no ano de 2005. Ainda, foi aumentado o percentual de pessoas que chegaram a concluir todos os níveis escolares. Em relação ao ensino fundamental, 46,8% o concluíram; ao ensino médio, 15,4% e, ao ensino superior, 2,8% (SILVA, M., 2009).

A pesquisa na cidade de São Paulo, por sua vez, no ano de 2006, demonstrou que – embora o nível de escolaridade das pessoas de rua que optavam por logradouros ainda fosse baixo, com apenas 11% dos entrevistados tendo completado o ensino fundamental, 7,2% o ensino médio completo, e 0,5% o curso superior – o nível de escolaridade das pessoas em albergues apresentava melhora significativa, sendo reduzido o percentual de analfabetos (1,7%), e tendo 21,2% cursado até à 8ª série, 7,6% completado o ensino médio, e 3,4% concluído o ensino superior (BORIN, 2003 apud SILVA, M., 2009).

Assim sendo, foi possível perceber elevação do percentual de pessoas de rua que sabem ler e escrever, assim como dos que chegaram a concluir todos os níveis escolares. Os censos, portanto, desmistificam o ideário de que a população de rua é analfabeta, além de demonstrar a crescente escolaridade deste segmento populacional (SILVA, M., 2009).

Portanto, embora o nível de escolaridade das pessoas de rua tenha melhorado, coloca-la como requisito para cursos profissionalizantes é ainda uma medida excludente, já que – apesar da referida melhora – os níveis de escolaridade das pessoas de rua, em geral, permanecem muito baixos.

Outro ponto, ainda, é que a escolaridade tem sido cada vez menos um fator diferencial entre os que conseguem entrar no mercado formal de trabalho e os que não conseguem, ou seja, melhores níveis de escolaridade sequer asseguram participação do mercado de trabalho atualmente. Eis o depoimento de um funcionário de albergue colhido pelos autores Mattos, Heloani e Ferreira (2008):

“[...] Conforme abaixa o padrão de vida lá fora, aumenta o padrão de vida aqui no albergue. Ou seja, em períodos de recessão e aumento do custo de vida, a coordenadora avaliava que muitas pessoas tinham rebaixado seu padrão de vida e algumas delas acabam vivenciando a situação de rua e recorrendo aos albergues

municipais. Assim, começaram a chegar aos albergues pessoas com curso universitário, profissionais liberais, pessoas com uma profissão específica, etc. De fato, esse aumento de pessoas em situação de rua, que em fases anteriores possuíam um padrão de vida mais elevado, sinaliza o fenômeno que já destacamos neste estudo: não só o migrante nordestino ou aquelas pessoas vindas de classes menos favorecidas recorrem aos albergues, mas também muitas pessoas da “antiga” classe média que veio a se proletarizar” (MATTOS; HELOANI; FERREIRA, 2008, p. 113).

Em suma, embora a escolaridade das pessoas de rua tenha melhorado, ela ainda não representa melhora suficiente a ponto de se poder garantir o acesso destas pessoas aos programas de emprego quando a escolaridade é requisito essencial para o início da capacitação profissional. Por outro lado, embora seja possível observar melhora nos graus de escolaridade das pessoas de rua, os dados acerca do trabalho informal indicam que maior quantidade de anos de estudo atualmente não garantem mais a permanência no mercado formal, sendo possível até mesmo a situação de rua para pessoas com o nível superior.

Logo, dadas as conjunturas econômicas atuais, o requisito da escolaridade para a qualificação profissional pode ser excludente para muitas pessoas de rua sem que, no entanto, represente a formação profissional qualquer garantia de inserção no mercado de trabalho formal.

À guisa de conclusão, pode-se dizer que as políticas públicas são o meio adequado para a efetivação dos direitos fundamentais por parte do Estado, que deve cumprir o que determina a Constituição de República de 1988. Os princípios da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho, no entanto, permanecem ainda ausentes na realidade de muitos trabalhadores, principalmente dos trabalhadores em situação de rua.

As políticas de emprego para este segmento populacional, embora existentes, demonstram-se inadequadas, vez que almejam formar profissionais autônomos e requerem, em alguns casos, níveis de escolaridade ausentes para a maioria das pessoas de rua. Ainda, o requisito da escolaridade aparentemente não pode ao menos ser apontado como solução para o ingresso no mercado de trabalho.

De fato, as pessoas em situação de rua ainda carecem de políticas públicas adequadas às suas realidades, sendo possível concluir que este segmento populacional permanece desamparado pelo Estado em muitos aspectos, e que a

concretização do pleno emprego sequer encontrou bases sólidas para a sua efetivação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A População em Situação de Rua é destinatária do direito fundamental ao trabalho digno previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Assim sendo, possui o direito não somente de ter seu próprio trabalho valorizado, mas também de ter acesso – garantido por meio da atuação do Estado – à oportunidades de emprego que assegurem a dignidade humana.

De fato, tal direito encontra muitos óbices em razão das peculiaridades do segmento populacional em questão e da própria dinâmica do mercado de trabalho brasileiro em função da economia capitalista.

A informalidade, desde sempre existente no Brasil, permanece sendo uma fuga para o desemprego daqueles que se auto empregam para sobreviver, não sendo verídica a concepção de que o trabalho informal, autônomo, sobreponha-se em termos de qualidade e garantia de direitos ao emprego formal. Certamente, a ideologia do empreendedorismo apenas mascara os interesses da economia de capital, à qual muito interessa o desemprego e a precarização do trabalho.

As pessoas em situação de rua, que possuem, em sua grande maioria, acesso apenas ao mercado de trabalho informal, desenvolvendo atividades como cuidadores de carro (flanelinhas), vendedores ambulantes, catadores de materiais recicláveis, entre outros, se veem fadados ao trabalho precário, vez que o mercado de trabalho – atingido pelos fenômenos da reestruturação produtiva, da globalização, etc – incentiva o desemprego e exclui milhares de trabalhadores.

Ainda, somadas à tais dificuldades, são encontrados ainda impedimentos para o emprego em função da própria situação de rua, como a ausência de moradia fixa, a ausência de documentos, e a própria exclusão social causada pelo preconceito.

Percebe-se, assim, a existência prejudicial da Cidadania Regulada, já que todos os direitos sociais, principalmente o direito ao trabalho digno, são conferidos apenas aos que enquadram-se como empregados celetistas. De fato, a legislação do trabalho no Brasil é o meio de efetivação dos direitos sociais previstos constitucionalmente, de tal modo que todo aquele que nela não se insere permanece

sem qualquer proteção jurídica por parte do Estado e, logo, sem qualquer direito social trabalhista.

Ainda, é perceptível que a informalidade continua existindo em altos níveis no mercado de trabalho no Brasil, e que a realidade de que a cidadania aplica-se apenas à uma parcela de empregados demonstra que, infelizmente, os direitos mais fundamentais dos trabalhadores brasileiros são negligenciados e permanecem sem qualquer amparo estatal. Somado à isto, discussões acerca da flexibilização da CLT – ou, em outras palavras, acerca da perda de direitos trabalhistas – ganham proporções cada vez maiores, tornando-se de extrema relevância a procura de meios eficazes e alternativos de proteção aos direitos fundamentais sociais.

Por fim, as políticas públicas, embora possuam o papel de instrumento para a concretização dos direitos fundamentais, principalmente em relação às pessoas em situação de rua, no tocante ao trabalho, permanecem, em geral, ineficazes. De fato, se voltam à produção de autônomos e, as que priorizam a formação profissional para empregos, exigem determinados graus de escolaridade, requisito ainda ausente na realidade da maioria das pessoas de rua, embora tenha sido possível identificar melhora em seus níveis de escolaridade.

Assim sendo, é possível concluir pela afronta aos direitos fundamentais da Constituição da República do Brasil, vez que significativo segmento populacional – a População em Situação de Rua – permanece privado dos direitos mais elementares à vida digna, como o direito à moradia e ao trabalho. Certamente, muito ainda precisa ser discutido e implementado juridicamente para que, por meio de políticas públicas e da resolução do problema da Cidadania Regulada, os trabalhadores em situação de rua tenham acesso à dignidade da pessoa humana por meio do trabalho.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Ana Elizabeth Santos; ALMEIDA, José Rubens Mascarenhas de. Trabalho informal em tempos “globalizacionistas”. **HISTEDBR On-line**, Campinas, p. 238-250, maio 2009. Edição especial. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/33e/art15_33esp.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2016.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BOSI, Antônio de Pádua. A Organização capitalista do trabalho “informal”: O caso dos catadores de recicláveis do Extremo Oeste do Paraná. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 67, p. 101-116, jun. 2008.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Associações, expulsão de sócios e direitos fundamentais. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 13, p. 1-5, abr./maio 2002.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2010
- BRASIL. **Decreto nº 7.053 de 23 de Dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em situação de rua e seu comitê intersetorial de acompanhamento e monitoramento, e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm>. Acesso em: 19 Maio 2010.
- BRASIL. Governo Federal. **Política Nacional para Inclusão social da população em situação de rua**. Brasília, maio 2008. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/Pol.Nacional-Morad.Rua.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua**. (Sumário executivo). Brasília, abr. 2008. Disponível em: <<http://www.criancanaoederua.org.br/pdf/Pesquisa%20Nacional%20Sobre%20a%20Popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20Situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Rua.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua**. Brasília: MDS, 2006. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/3159793-Relatorio-do-i-encontro-nacional-sobre-populacao-em-situacao-de-rua.html>>. Acesso em: 03 abr. 2015.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa: Experiências do Distrito Federal, Paris e Londres**. Brasília: SDH, 2013. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/dialogos-sobre-a-populacao-em-situacao-de-rua-no-brasil-e-na-europa-1>>. Acesso em: 02 abr. 2015
- BURSZTYN, Marcel. **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. p. 19-26.
- BUSSINGUER, Marcela de Azevedo. **Política pública e inclusão social: o papel do direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2013.

CAMARGO NETO, Mario de Carvalho. Políticas Públicas de Erradicação da Pobreza no Brasil: Promoção de Direitos Sociais e Redução da Desigualdade. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins (Orgs.). **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas S.A., 2013. p. 525-547.

CLÉVE, Clémerson Mérlin. O controle de constitucionalidade e a efetividade dos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Org.). **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 385-393

COSTA, Márcia da Silva. O sistema de relações de trabalho no Brasil: alguns traços históricos e sua precarização atual. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 111-131, out. 2005.

COSTA, Márcia da Silva. Trabalho informal: um problema estrutural básico no entendimento das desigualdades na sociedade brasileira. **Caderno CRH**, Salvador, v.23, n. 58, p.171-190, abr. 2010.

DELGADO, Gabriela Neves. Estado democrático de direito e Direito fundamental ao trabalho digno. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 925, p. 306-321, nov. 2012.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Capitalismo, trabalho e emprego**: entre o paradigma da destruição e os caminhos da reconstrução. 3. ed. São Paulo: LTr, 2006.

DI FLORA, Marilene Cabello. **Mendigos**: Por que surgem, por onde circulam, como são tratados?. Rio de Janeiro: Petrópolis, 1987.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas S.A., 2012.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2014.

FERRARI, Irany; NASCIMENTO, Amauri Mascaro; MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **História do trabalho, do direito do trabalho e da justiça do trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A cultura dos Direitos Fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Org.). **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 239- 250.

GOTTI, Alessandra. **Direitos sociais**: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados. São Paulo: Saraiva, 2012.

KELLER, Werner. **O direito ao trabalho como direito fundamental**: instrumentos de efetividade. São Paulo: LTr, 2011.

KUYUMJIAN, Marcia de Melo Martins; MELLO, Tereza Ferraz Negrão de; SANTOS, Carolina Cássia Batista. Vivências cotidianas do trabalho informal em Brasília. **Ser Social**, Brasília, v. 9, p. 187-216, 2001. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/57/94>. Acesso em: 12 ago. 2016

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Constituição e direitos sociais dos trabalhadores**. São Paulo: LTr, 1997.

LESSA, Carlos. Os ovos da serpente. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. p. 11-18.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no estado constitucional**. São Paulo: Atlas S.A., 2013.

MARQUES, Clarissa. O conceito de direitos fundamentais. In: BRANDÃO, Cláudio (coord.). **Direitos humanos e fundamentais em perspectiva**. São Paulo: Atlas, 2004. p. 151-168.

MATTOS, Ricardo Mendes; HELOANI, Roberto; FERREIRA, Ricardo Franklin. O trabalhador em situação de rua: algumas ações coletivas atuais. **Mental**, Barbacena, ano 6, n. 10, p. 103-122, jan./jun. 2008.

NORONHA, Eduardo G. "Informal", Illegal, Injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n. 53, p. 111-129, out. 2003.

PABLO, San. Una Nota Teológico-Etica sobre el dinero. **Propuestas Eticas hacia el siglo XXI**. Santiago, 1993.

SALDANHA, Nelson. Historiografia da constituição e os direitos fundamentais. In: BRANDÃO, Cláudio (coord.). **Direitos humanos e fundamentais em perspectiva**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 185-200.

SANCHES, Carolina. Cooperativa de reciclagem de AL dependem de atravessadores. **G1**, 19 jan. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2015/01/cooperativas-de-reciclagem-de-al-dependem-de-atravesadores.html>>. Acesso em: 07 ago. 2016.

SEN, Amartya. **Social Exclusion: concept, application, and scrutiny**. Asian development Bank (Office of environment and social development). Manila, Philippines. June. 2000. Disponível em: <<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29778/social-exclusion.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

SUNG, Jung Mo; SILVA, Josué Cândido da. **Conversando sobre ética e sociedade**. 16. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

THEODORO, Mário. A questão do desenvolvimento: uma releitura. In: RAMALHO, Jether Pereira; ARROCHELLAS, Maria Helena (Orgs.). **Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 15-44.

THEODORO, Mário. As características do mercado de trabalho e as origens da informalidade no Brasil. In: RAMALHO, Jether Pereira; ARROCHELLAS, Maria Helena (Orgs.). **Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 77-112.

ULYSSEA, Gabriel. **Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005 (texto para discussão, 1070). Disponível

em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=42>. Acesso em: 10 ago. 2016.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama. **Relatório da Ouvidoria Comunitária da População em Situação de Rua**. São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://luizgama.files.wordpress.com/2014/02/relatc3b3rio-cdhlg-marc3a7o-2012.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos Fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF**. São Paulo: Malheiros, 2006.

ANEXO A

Nome: G. F. J. F. (entrevistado A)Idade: 55 anosSexo: masculinoRG/CPF: —Local de pernoite: Casa de amigosPossuía ocupação anterior? Qual? Fazcineiro industrial; Autônomo.Motivo de ida para a rua? Rompimento dos vínculos familiares.
Alcoolismo.Período na rua: 10 meses.Possui contato com familiares? Sim. Com a irmã, solteira.Tipo de ocupação exercida atualmente: Venda da Revista Tragos;
Artesanato.

Dificuldades para o emprego formal:

- ☐ Ausência de documentação
- ☐ Ausência de residência fixa
- ☐ Ausência de qualificação profissional / estudo
- ☒ Preconceito

☒ OutrosFalta de oportunidades de emprego. Crise econômica.

Obs: O entrevistado frisa as péssimas condições de acolhimento em albergues, além da extrema pobreza e fome. Estudou até o ensino fundamental, com infância difícil no campo. Comenta que, embora seja "mendigo, tem direito, é cidadão".

Local / Data: 08/09/16Responsável: —Entrevistador: Mariane Kressawa Bezerra

ANEXO B

Nome: O. A. S. (entrevistado B)Idade: 45 anosSexo: masculinoRG/CPF: —Local de pernoite: Albergue.Possuía ocupação anterior? Qual? Pedreiro, "Bico"; Chegou a trabalhar de carteira assinada.Motivo de ida para a rua? Desemprego; Morte dos pais;Período na rua: 17 anos.Possui contato com familiares? Não.Tipo de ocupação exercida atualmente: Venda da Revista Tragos.
Artesanato.

Dificuldades para o emprego formal:

- ☐ Ausência de documentação
- ☒ Ausência de residência fixa
- ☒ Ausência de qualificação profissional / estudo
- ☒ Preconceito
- ☒ Outros

Ex-presidiário, os horários do albergue são incompatíveis com algumas atividades. Sem instrução / expertise para o desempenho de emprego formal.

Obs: O entrevistado fixa as péssimas condições de acolhimento no albergue (de higiene, violência, funcionários despreparados); Baixa escolaridade (curso até a 1ª série). Desconhece os programas de emprego do governo. Almeja a contratação formal para solucionar a situação de rua.

Local / Data: 08/09/16Responsável: —Entrevistador: Marcine Kressawa Bzera

ANEXO C

Nome: R. J. S. (entrevistado C)

Idade: 49 anos

Sexo: masculino

RG/CPF: —

Local de pernoite: Rua

Possuía ocupação anterior? Qual? Costura e reforma, Comerciante;
Chegue a trabalhar de carteira assinada.

Motivo de ida para a rua? Desemprego.

Período na rua: Aproximadamente 01 ano e meio.

Possui contato com familiares? Sim. Familiares residentes em outro estado.

Tipo de ocupação exercida atualmente: Venda da Revista Traces.
Artesanato.

Dificuldades para o emprego formal:

- ☐ Ausência de documentação
- ☒ Ausência de residência fixa
- ☐ Ausência de qualificação profissional / estudo
- ☒ Preconceito

☒ Outros

Idade, baixo grau de escolaridade (até a 5ª série); en-
dergo do albergue geralmente é rejeitado.

Obs: O entrevistado almeja a profissão de comerciante, vez que o salário mínimo não atende suas necessidades e as de sua família. Deseja voltar a estudar e cursar jornalismo, vez que abandonou os estudos na infância para poder trabalhar.

Local / Data: 08/09/16

Responsável: —

Entrevistador: Marlene Kolesawa Bezerra

ANEXO D

Entrevista realizada por e-mail com a senhora Beatriz Stella da Costa Lopes, psicóloga e educadora social, responsável – no Pop de Rua – pelos encaminhamentos das pessoas em situação de rua aos pontos de venda da Revista Traços.

1. As pessoas em situação de rua, antes mesmo de recorrerem ao Centro POP ou serem encaminhadas para as agências do trabalhador, já costumam desempenhar, por conta própria, alguma atividade de geração de renda? (ex: cata de materiais recicláveis, vendedores ambulantes, mendicância)

Sim, muitos atuam nas áreas que você citou, além de termos neste meio também, pessoas que fabricam artesanato.

2. Como é a atuação do POP na Rua? (como são feitas as triagens, o encaminhamento das pessoas de rua às agências do trabalhador, quantos funcionários, dias e horários de funcionamento, locais, se são itinerantes, quais os requisitos para o atendimento pela unidade, o número aproximado de atendidos por dia, entre outros)

Verificar com o Centro POP.

3. Como o Centro POP auxilia os atendidos no tocante ao trabalho? (por meio de encaminhamentos à outros órgãos, ou se projetos de geração de renda são desenvolvidos, cursos profissionalizantes, entre outros)

Verificar com o Centro POP.

4. Qual o amparo que o Estado oferece às pessoas de rua na busca de emprego? Quais as políticas de emprego oferecidas para as pessoas de rua? (o amparo se dá somente pelo que oferece as agências do trabalhador, ou existem outros projetos do governo que objetivam formar, empregar ou incluir as pessoas de rua em atividades que geram renda, como artesanato, entre outros?)

Eu, particularmente, desconheço outro meio de viabilizar emprego, diretamente pelo governo, que não seja a agencia do trabalhador. Os programas existentes no Guia que te passei, não sei se ainda estão ativos. Fora estes, existem alguns projetos

sociais como o Pop de Rua e a Revista Traços. Um tem, dentre os objetivos, fomentar empreendimentos de economia solidária para que a Pop de Rua possa gerar sua própria renda e o outro

5. Quais as maiores dificuldades para a inserção da pessoa de rua nos projetos de emprego ofertados pelo governo? (por exemplo, se faz necessária a apresentação de documentação, ou de comprovante de residência, experiência profissional, entre outros)

Além do problema da experiência profissional, que muitas vezes deve ser comprovada, temos as questões que envolve grau de instrução, a necessidade dos documentos comprobatórios de escolaridade, documentos (rg, cpf, carteira de trabalho) e principalmente comprovante de residência.

6. É possível delinear um perfil das pessoas que recorrem aos programas de emprego? (por exemplo, costumam ser homens, de determinada faixa etária, quais os tipos de emprego que mais costumam se dar bem, ou os que conseguem permanecer por mais tempo, entre outros)

Teria sim, mas eu precisaria de mais tempo. De modo geral, homens, todas as idades, área de atuação diversificada.

7. De todas as oportunidades de trabalho para esta população, quais as que se mostram mais adequadas? (por exemplo, porque geram mais renda, porque trabalham melhor a autoestima, incentivam mais a saída das ruas, ou na qual eles conseguem permanecer por mais tempo, se costumam oferecer a renda necessária para as atividades mais básicas ou não)

Considero que as mais adequadas são as que proporcionam liberdade e autonomia. Grande parte tem dificuldade em lidar com regras, limites e horários. São livres. Além destes fatores, também considero que eles geralmente analisam a rentabilidade da atividade. Aos que praticam mendicância, ou vigiam carros é necessário ganhar mais do que eles ganham em um dia "bom" nessas atividades.

8. É possível delinear quais as expectativas mais comuns das pessoas de rua que procuram emprego?

Sair da rua, é de longe, a maior das expectativas.

9. É possível afirmar que o apoio do Estado às pessoas em situação de rua é efetivo ou deixa a desejar (apenas oferecem medidas paliativas à vida na rua)? Por quê? É possível sair das ruas mediante a ajuda oferecida pelo governo? (por exemplo, as políticas de emprego oferecidas não são duradouras, ou não conseguem, de fato, inserir as pessoas de rua no mercado de trabalho, ou algumas realmente promovem a melhoria de vida das pessoas de rua, entre outros)

Deixa a desejar, e muito. Não consigo visualizar nem medidas paliativas eficazes e humanas fornecidas pelo Estado, por diversos fatores, principalmente a falta de interesse.

10. O que precisa melhorar (ou por parte do Estado, ou das instituições, do próprio Centro POP, ou até mesmo dos atendidos) para que os trabalhadores em situação de rua logrem êxito no desempenho de suas atividades e consigam almejar efetivamente a saída das ruas?

Os equipamentos que prestam atendimentos as pessoas em situação de rua são precários. Em sua maioria tem um quadro de funcionários acomodados com visões higienistas. Primeiramente falta humanização no atendimento, em segundo há falta de eficácia no serviço e no sistema proposto.

11. Existem convênios do governo com instituições privadas para fins de empregabilidade das pessoas de rua? Como é a participação de ONG's ou outras instituições no POP na Rua?

Desconheço esses convênios, pelo contrário, até cotas em cursos e programas oferecidos pelo governo é uma luta pra conseguir. O que conheço são projetos onde instituições participam de editais, concorrem e são contratadas para prestar o serviço proposto (como o Pop de rua). Ou projetos como a Traços.

12. Em sua opinião, o que falta para que o trabalho desenvolvidos pelas pessoas em situação de rua seja capaz de promover a saída das ruas?

Muitas, mais muitas coisas... Resumidamente é necessário um sistema humanizado que possibilite um acompanhamento de cada individuo passo a passo. Um trabalho de empoderamento, conscientização e que acompanhe o publico em diversas áreas para que ele possa se estruturar no trabalho, com relação a família, psicologicamente, social e assistencialmente. Basicamente todos os pilares da vida

de uma pessoa em situação de rua está desestruturado, o que dificulta sua reinserção social e sua saída das ruas.